

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

CONTRIBUTION À L'ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE À TRAVERS LA DIMENSION
ENVIRONNEMENTALE : LE CAS DE LA VILLE DE COTONOU AU BÉNIN

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR
LISA-MARIE LAMPRON

JANVIER 2009

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

En hommage à la famille Adossou-Fiagbenou qui nous a accueillis et conseillés comme
ses propres enfants :

à Cyriaque,
à Étienne,
à Euphrem,
à Henriette,
à Hyppolite,
à Marie,
à Odile
et à Rosette ;

que leur détermination et leur sagesse inspirent le peuple béninois.

REMERCIEMENTS

À mon sens, ce travail représente plus qu'une épreuve académique : il incarne une expérience humaine et professionnelle à part entière. Car ce mémoire n'aurait pu être sans la précieuse contribution de nombreuses personnes, au Québec comme au Bénin.

Mes remerciements

- À ma directrice, Mme Chantal Rondeau, pour la confiance qu'elle m'a témoignée et pour l'intérêt et le sérieux qu'elle a accordé à ce projet.
- À Lloyd Pasqualetti qui s'est joint au projet avec une conviction et une curiosité profonde. L'aboutissement de ce projet n'aurait pu être possible sans la complicité et la vivacité d'esprit dont il a fait preuve tout au long de l'aventure.
- À Monsieur Thomas Houedete, enseignant et économiste, pour les échanges et ses précieuses recommandations.
- À tous les intervenants rencontrés à Cotonou qui nous ont généreusement offert de leur temps, malgré un horaire souvent très chargé, et nous ont chaleureusement transmis leurs appréciations.
- À Euphrem Fiagbenou, notre compatriote, pour son altruisme et son ouverture d'esprit.
- À nos amis béninois, Abdoulaye, Éric, Étienne, Baudey, Haïssatou, Hospice, Mesmin, Sandra et Wisdom qui ont grandement facilité notre intégration au sein de la culture béninoise et qui ont contribué au succès de notre séjour grâce à leurs inestimables conseils.
- À Muriel Pasqualetti pour ses encouragements soutenus et la correction du texte.

- À mes collègues Ginette, Johanne et Stéphane pour leur écoute attentive et leur soutien.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES FIGURES	vii
LISTE DES TABLEAUX	viii
LISTE DES ABRÉVIATIONS, DES ACCRONYMES ET DES SIGLES	ix
RÉSUMÉ.....	xi
INTRODUCTION	I
CHAPITRE I	
DU CADRE THÉORIQUE ET DE L'ÉTAT DES CONNAISSANCES	7
1.1 Du cadre théorique	8
1.1.1 Les normes : fonctions et définition.....	8
1.1.2 La théorie du cycle de vie des normes	9
1.1.3 La norme de développement durable	15
1.2 Des pistes de réflexion sur le développement durable en Afrique subsaharienne.....	18
1.2.1 Benoît Lallau et le cercle vicieux de la pauvreté	18
1.2.2 Yao Assogba et la notion d'économie sociale durable	19
1.2.3 Bruno Boidin et l'équilibre entre les différents capitaux	20
1.2.4 Marshall Murphree et la construction d'un paradigme environnemental	
africain	21
1.2.5 Esoh Elamé et l' « interculturalisation » du développement durable.....	22
1.3 Des insuffisances de la littérature.....	23
CHAPITRE II	
DU DÉVELOPPEMENT AU BÉNIN ET DES OUTILS INSTITUTIONNELS DE	
DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	25
2.1 Le développement au Bénin : évolution et état des lieux	25
2.1.1 Quelques généralités sur le Bénin.....	25
2.1.2 La transition démocratique et libérale.....	26
2.1.3 L'économie béninoise : une économie extravertie et dépendante.....	27
2.1.4 Situation des différents secteurs économiques.....	32

2.1.5 L'état du développement humain	34
2.2 Présentation de la ville de Cotonou	40
2.2.1 Décentralisation et responsabilités des communes	40
2.2.2 Aménagement et gestion urbaine	42
2.3 Institutionnalisation de la norme de développement durable : outils institutionnels et ... juridiques.....	43
2.3.1 Le Plan d'Action Environnemental	43
2.3.2 L'Agenda 21 National.....	45
2.3.3 La Loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin	46
2.3.4 La Police Environnementale	49
2.3.5 La Charte Nationale sur la Gouvernance Environnementale	51
CHAPITRE III	
DE LA MISE EN ŒUVRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE À COTONOU À	
TRAVERS LA DIMENSION ENVIRONNEMENTALE	55
3.1 La gestion des ressources en eau et des eaux usées	58
3.1.1 Diagnostic de la situation	58
3.1.2 Les intervenants.....	62
3.2 La gestion des déchets	74
3.2.1 Diagnostic de la situation	74
3.2.2 Le nouveau plan de gestion des DSM	77
3.2.3 L'état actuel de la filière.....	83
3.3 La lutte contre la pollution de l'air	88
3.3.1 Diagnostic de la situation	88
3.3.2 Des conséquences de la pollution de l'air sur la santé humaine.....	92
3.3.3 Les intervenants.....	93
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	103
RÉFÉRENCES	106
APPENDICE A.....	118
CANEVAS D'ENTREVUE	118
APPENDICE B.....	120

LISTE DES FIGURES

Figure	Page
Figure 1.1 Schématisation du cycle de vie des normes.....	14
Figure 2.1 Représentation en % de la dette multilatérale par rapport à la dette totale, Bénin, 2002-2005	31
Figure 2.2 Encours de la dette extérieure du Bénin en % du PIB, 1997-2003	31
Figure 2.3 Représentation de l'évolution de l'IDH, au Bénin et dans le monde, 1975-2005	37
Figure 3.1 Schématisation des intervenants de trois problématiques environnementales à Cotonou, 2006-2007	57
Figure 3.2 Illustration de la position de la nappe phréatique et de son aquifère par rapport au sol.....	61
Figure 3.3 Représentation en % des ménages cotonnois selon le mode d'évacuation des DSM à la veille de la réorganisation de la filière.....	77
Figure 3.4 Évolution du taux d'abonnement des ménages cotonnois à la pré-collecte,..... 2001-2005.....	85
Figure B.1 Le Bénin.....	120
Figure B.2 Cotonou.....	121
Figure B.3 Le Grand Cotonou : commune de Cotonou et les agglomérations..... avoisinantes.....	122

LISTE DES TABLEAUX

Tableau	Page
Tableau 2.1 Représentation de la balance commerciale du Bénin en % du PIB, 1997-2007	29
Tableau 2.2 Représentation en % de l'évolution du PIB réel par rapport au PIB réel par habitant au Bénin, 1997-2007.....	37
Tableau 3.1 Répartition des intervenants interrogés selon le type d'obstacle rencontré lors de la réalisation de leurs activités, Cotonou, 2006-2007.....	102

LISTE DES ABRÉVIATIONS, DES ACCRONYMES ET DES SIGLES

ABE :	Agence béninoise pour l'environnement
ACDI :	Agence canadienne de développement international
AEPHA :	Approvisionnement en eau potable hygiène et assainissement
AETS :	Application européenne de technologies et de services
APD :	Aide publique au développement
ASECNA :	Agence pour la sécurité de la navigation aérienne
BAD :	Banque africaine de développement
BADEA :	Banque arabe pour le développement économique en Afrique
BRS-Bénin :	Banque régionale de solidarité - Bénin
CEDA :	Centre pour l'environnement et le développement en Afrique
CH ₄ :	Méthane
CMED :	Commission mondiale sur l'environnement et le développement
CNDD :	Commission nationale du développement durable
CNHU/HCM :	Centre national hospitalier et universitaire/Hubert C. Maga
CNUED :	Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement
CO :	Monoxyde de carbone
CO ₂ :	Dioxyde de carbone
COGEDA :	Coordination des ONG de gestion des déchets solides ménagers et assainissement de Cotonou
COLECT-DSM :	Collectif des entreprises de collecte et transport des DSM
COV :	Composés organiques volatiles
CRDI :	Centre de recherches pour le développement international
CREPA :	Centre régional pour l'eau potable et l'assainissement à faible coût
DBM :	Déchets biomédicaux
DEPONAT :	Déclaration de politique nationale d'aménagement du territoire
DHAB :	Direction de l'hygiène et de l'assainissement à la base
DSD :	Dimension sociale de développement
DSM :	Déchets solides ménagers
DSRP :	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
DST :	Direction des services techniques
EIE :	Évaluation des impacts environnementaux
FFEM :	Fonds français pour l'environnement mondial
FORST :	Formation à la recherche en santé au travail
GTZ :	Coopération technique allemande
HC :	Hydrocarbures
IBW :	Institutions de Bretton Woods

IDH :	Indicateur de développement humain
INSAE :	Institut national de la statistique et de l'analyse économique
LES :	Lieu d'enfouissement sanitaire
MEHU :	Ministère de l'environnement, de l'habitat et de l'urbanisme
MEPN :	Ministère de l'environnement et de la protection de la nature
MISAT :	Ministère de l'intérieur, de la sécurité et de l'administration territoriale
MISP :	Ministère de l'intérieur, de la sécurité publique
MMEH :	Ministère des mines, de l'énergie et de l'hydraulique
MSP :	Ministère de la santé publique
NO ₂ :	Dioxyde d'azote
OIG :	Organisation internationale gouvernementale
OMD :	Objectifs du millénaire pour le développement
OMS :	Organisation mondiale de la santé
ONG :	Organisation non gouvernementale
PAACO :	Programme d'appui à l'agglomération de Cotonou
PAE :	Plan d'action environnemental
PAS :	Programme d'ajustement structurel
PAZH :	Programme d'aménagement des zones humides
Pb :	Plomb
PCAE :	Politique commune d'amélioration de l'environnement
PGUD2 :	Deuxième projet de gestion urbaine décentralisée
PNDC :	Programme national de développement communautaire
PNUD :	Programme des nations unies pour le développement
PGDSM :	Projet de gestion des déchets solides ménagers à Cotonou
PIB :	Produit intérieur brut
PPA :	Parité de pouvoir d'achat
PRPB :	Parti de la révolution populaire du Bénin
SBEE :	Société béninoise d'énergie électrique
SDAU :	Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme du Grand Cotonou
SIBEAU :	Société industrielle d'équipement et d'assainissement urbain
SOGEMA :	Société de gestion des marchés
SONAPRA :	Société nationale pour la promotion agricole
SONEB :	Société nationale des eaux du Bénin
SO ₂ :	Dioxyde de soufre
UEMOA :	Union économique et monétaire ouest africaine
UPE :	Unité de protection de l'environnement
URESTE :	Unité d'enseignement et de recherche en santé au travail et environnement
USV :	Union des structures de vidange

URESTE : Unité d'enseignement et de recherche en santé au travail et
environnement
USV : Union des structures de vidange

RÉSUMÉ

Suite à l'échec d'un socialisme d'État, le Bénin s'est recentré depuis 1990 sur les options démocratiques et néolibérales. Ainsi, l'État se conforme progressivement aux standards des institutions internationales de développement. A l'ère du développement durable, c'est avec une ferme conviction que le Bénin entame l'expérience ; ce qui en fait certainement un cas digne d'intérêt pour les études du développement. En effet, cela représente une occasion d'explorer le parcours de la norme de développement durable dans un contexte jusqu'à présent peu étudié, soit celui d'une économie en développement. De surcroît, la présente recherche, basée sur des enquêtes de terrain réalisées à Cotonou, contribue à enrichir la réflexion sur la mise en œuvre du développement durable en milieu urbain. Cet espace est d'autant plus pertinent qu'il constitue un lieu d'intenses activités économiques et sociales et, par le fait même, déterminant pour le développement du pays. Mais le développement durable peut-il véritablement se concrétiser, dans un environnement de pauvreté persistante et dans lequel le démarrage économique demeure à l'état hypothétique ? Afin d'apporter quelques éléments de réponse à cette question pour le moins complexe, cette étude propose d'examiner les progrès, les échecs et les défis des acteurs cotoinois du développement durable, à travers trois problématiques environnementales : la gestion des ressources en eaux et des eaux usées, la gestion des déchets et la lutte contre la pollution de l'air. Ce faisant, nous constaterons que la norme influence le comportement des acteurs de l'environnement, donne lieu à des initiatives originales. Mais dépourvue des conditions économiques et des ressources nécessaires, la norme ne pénètre que très difficilement le quotidien des Cotoinois. Conséquemment, le développement durable ne demeure pour le moment qu'une réalité nettement sporadique...

Mots clé : Bénin (pays), constructivisme (approche), Cotonou (ville), cycle de vie des normes (théorie), développement économique, développement humain, développement durable, environnement, institutionnalisation.

INTRODUCTION

En 1987, soit après quatre années de travaux, la Commission mondiale sur l'Environnement et le Développement (CMED) de l'ONU publia son rapport : *Our Common Future*¹, dont la principale contribution est sans aucun doute la médiation à grande échelle du principe de *développement durable* (Guay, 2004). Depuis, celui-ci s'est peu à peu enraciné dans les structures internationales et nationales, de sorte qu'il fait maintenant partie du « discours ordinaire » en matière de développement (Rist, 2001).

Suivant ses tenants, le programme que propose le développement durable nous permettra d'accéder à un développement plus viable pour les générations actuelles et futures. Plus encore, le développement durable propose une orientation plus éthique que son prédécesseur, soit le développement économique traditionnel :

Il [le développement durable] est aussi le symbole d'une nouvelle conscience, d'une véritable éthique du changement, matrice d'une nouvelle manière de poser les problèmes du développement autant dans les pays du Sud que dans ceux du Nord, dans les régions rurales comme dans les agglomérations urbaines. (Da Cunha, 2004, p. 17).

En définitive, le principe permettrait de concilier les impératifs économiques, sociaux et environnementaux du développement, de façon à atteindre un meilleur équilibre.

Quant à elle, l'Afrique subsaharienne n'échappe pas à l'engouement populaire que suscite le développement durable. C'est que le continent doit aujourd'hui faire face à une multitude de défis pour en finir avec le cercle vicieux du « sous-développement » et de ses contrecoups : pauvreté monétaire, chômage endémique, épidémies du VIH/Sida et du

¹ Le rapport est généralement connu sous le nom de *Rapport Brundtland*, en référence à sa présidente Mme Gro Harlem Brundtland.

paludisme, analphabétisme, corruption, etc. (Chouaïbou Mfenjou, 2002). Pour nombre de dirigeants et de praticiens du développement, le principe de développement durable apparaît donc tout indiqué pour conduire les populations africaines vers de meilleurs jours. Ainsi, de part et d'autre du continent, des stratégies dites de développement durable ont été mises en place, tant au niveau régional² que national. Cela dit, il est permis de croire que les États africains se conforment progressivement au principe de développement durable...

C'est à tout le moins le cas pour l'État du Bénin, où plusieurs indices nous permettent de percevoir l'institutionnalisation du principe. Au nombre de ces indices, se trouve la ratification d'accords et de conventions découlant des différents sommets internationaux, dont les célèbres conventions de Rio³, l'élaboration de son propre Agenda 21, la création d'une Commission Nationale du Développement Durable, etc. (*voir* chapitre II). En somme, aucune des sphères de la société béninoise n'échappe aujourd'hui à l'enthousiasme que suscite le développement durable :

L'Agenda 21 énonce des options pour lutter contre la dégradation des sols, de l'air et de l'eau, ainsi que pour préserver les forêts et la diversité biologique. Il traite de la pauvreté et des excès de consommation, de la santé et de l'éducation, des villes et de l'agriculture, en évoquant les rôles à assumer par toutes les composantes de nos sociétés : gouvernement, commerce et industrie, syndicats, scientifiques et enfants. Il affirme que seul un développement durable permettra d'abolir la misère et d'enrayer la dégradation de l'environnement. (CNDD, 2001, s.p.).

L'attachement manifeste de l'État béninois à l'égard du principe de développement durable a fait naître en nous le désir de comprendre comment le développement durable s'accomplit, dans le contexte d'une économie vulnérable. Pour être plus précis : *dans un contexte d'économie en voie de développement tel que le Bénin, est-il faisable de considérer également les différentes dimensions du développement durable (économique, sociale et environnementale), sans donner préséance au développement économique ?* Car, dans une économie où les ressources demeurent très limitées, les agents du développement durable

² Telle la toute récente Politique Commune d'Amélioration de l'Environnement (PCAE) de l'UEMOA qui fut, pour les pays membres, une nouvelle occasion d'affirmer leur attachement au principe de développement durable (UEMOA, 2007a).

³ Soit les Conventions sur la Désertification, les Changements Climatiques et la Diversité Biologique.

devront faire preuve de beaucoup d'innovation pour résoudre les obstacles qui entravent profondément l'épanouissement des populations.

Ainsi, dans le milieu académique, la faisabilité du développement durable éveille quelques soupçons. Certains y voient un ensemble de postulats et de valeurs à la fois trop réducteurs ou trop abstraits pour se réaliser (Aknin *et al*, 2002 ; Meuwly, 1999). D'autres, plus réfractaires, y voient un manège tant rhétorique qu'idéologique, destiné à légitimer et à maintenir un système d'exploitation des écosystèmes et des populations plus vulnérables (Da Cunha, 2004 ; Rist, 2001). Malgré leur pertinence, ces critiques nous laissent toutefois démunis lorsqu'il s'agit d'analyser et d'apprécier concrètement l'expérience faite du développement durable. C'est pourquoi il nous semble plus pertinent de recourir à des études de cas, avant même de juger de la faisabilité du principe de développement durable.

Le développement durable et, plus particulièrement, sa *mise en œuvre* constituent un vaste sujet d'étude. Cela s'entend, un mémoire de maîtrise ne peut à lui seul fournir une analyse exhaustive du processus. Dans ce contexte, *le présent mémoire propose une analyse circonscrite de la mise en œuvre du développement durable : le cas de la ville de Cotonou au Bénin*. Ce choix découle du déficit de connaissance observé dans la littérature en ce qui concerne l'espace urbain : le peu de travaux consacrés à la question du développement durable en Afrique subsaharienne ont, jusqu'ici, porté leur intérêt principalement sur l'espace rural. Pourtant, la ville constitue un espace démographiquement, économiquement et socialement fort dynamique et, par conséquent, crucial pour le développement d'un pays.

En outre, puisque chacune des trois dimensions du développement durable fait intervenir une multitude d'enjeux et de paramètres d'analyse, nous sommes contraints de se limiter à l'examen d'une seule d'entre elles. Nous consacrerons donc notre étude à la dimension environnementale du développement durable. Et pour cause : à Cotonou, l'environnement se trouve aujourd'hui dans une condition pour le moins alarmante. Plus exactement, constatant l'importance que leur accordent les autorités béninoises et la population cotonnoise, nous porterons notre attention sur trois problématiques spécifiques : la gestion des ressources en eau et des eaux usées, la gestion des déchets et la lutte contre la pollution de l'air.

Il est toutefois important de garder à l'esprit qu'au fondement du développement durable se trouve le principe de synergie. Notre analyse de la dimension choisie devra donc tenir compte des autres dimensions du concept de développement durable, de sorte à adopter une lecture transversale de la mise en œuvre du développement durable.

À travers leurs actions et leur stratégie, plusieurs acteurs cotonnois de l'environnement font preuve d'une volonté manifeste de participer à la réalisation d'un développement durable. Néanmoins, la mise en œuvre du développement durable se heurte à différents obstacles qui, directement ou indirectement, renvoient tous à des insuffisances d'ordre économique. Certes, à Cotonou, diverses initiatives de développement durable ont été engagées de la part des autorités, de la communauté internationale et de la société civile, mais celles-ci s'essoufflent en cours de route, sous le poids des contraintes que pose le cercle vicieux du sous-développement. Ces obstacles entravent lourdement la réalisation d'un développement véritablement synergique.

Ce constat nous oblige à se questionner sur la faisabilité d'un développement durable dans le contexte d'une économie en « développement ». Notre hypothèse est alors la suivante : *dans son amorçage, la mise en œuvre du développement durable doit nécessairement prioriser la dimension économique, sans quoi elle ne pourra guère se « systématiser » et demeurera dans son état actuel, c'est-à-dire sporadique.*


En vue de la réalisation de la présente étude, nous avons recouru à deux techniques de recherche différentes – bien que complémentaires – soit : la recherche documentaire et l'entrevue semi dirigée. Notre recherche documentaire s'est déroulée en deux temps. D'abord, tout au long de notre scolarité de deuxième cycle universitaire (2005-2006). Ensuite, à Cotonou (septembre 2006 – avril 2007) où nous avons consulté différents centres de documentation, dont celui du Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature (MEPN). La recherche documentaire nous fut d'un grand soutien du point de vue empirique, puisqu'elle nous a fourni des informations concrètes au sujet des problématiques retenues.

Pour leur part, nos enquêtes de terrain ont eu lieu de septembre 2006 à avril 2007. C'est dans un souci de représentativité et d'actualisation des informations que nous avons eu recours à l'entrevue semi dirigée comme deuxième technique de recherche. Si la recherche documentaire réalisée à Cotonou témoignait bien des enjeux et des différentes actions politiques engagées en matière de gestion et de protection de l'environnement, elle s'avérait toutefois insuffisante en ce qui concerne l'expérience des agents cotoinois du développement durable. De plus, les données recueillies dans le cadre de notre recherche documentaire étaient couramment désuètes, de sorte qu'un certain décalage était observable entre la littérature et l'état actuel des choses. Bien que nos entrevues semi dirigées aient permis de remédier en partie à ces carences, elles eurent surtout pour mérite de rendre compte de certains aspects et points de vue occultés par la littérature.

Cependant, ce mémoire propose davantage qu'un exposé des perceptions des intervenants cotoinois du développement durable. En effet, notre analyse des différentes initiatives environnementales est généralement soutenue par des études scientifiques ou des rapports d'activités recueillis dans les centres de documentation ou dans les structures visitées. Ainsi, il fut possible de dépasser certains préjugés des intervenants, dont le plus courant est certainement l'ineptie des autorités...

La conception de notre canevas d'entrevue (*voir* app. A) s'est faite en deux phases. D'abord, au Québec, suite à notre recherche documentaire qui nous a fourni quelques outils conceptuels nécessaires. Ensuite, au Bénin où nous avons procédé à la révision en profondeur de notre canevas d'entrevue, après une période d'observation et de repérage lors du premier mois de notre séjour de recherche à Cotonou (septembre 2007).

Finalement, la sélection de notre échantillon fut relativement aisée. Dans un premier temps, nous avons rencontré l'organisation non gouvernementale (ONG) Oxfam-Québec qui est un chef de file en matière d'environnement à Cotonou (*voir* sect. 3.2, chap. III). Cette dernière nous a communiqué les coordonnées de certaines structures œuvrant dans la sphère environnementale en milieu urbain. Par la suite, chacun des nouveaux intervenants rencontrés nous dirigeait, références à l'appui, vers d'autres acteurs, toujours plus qualifiés

ou plus spécialisés. Pour chacune des structures rencontrées, nous réalisons généralement une entrevue préliminaire – du reste très instructive – qui devait déterminer la pertinence de poursuivre ou non vers une entrevue officielle. Compte tenu du temps dont nous disposions, notre objectif consistait à rencontrer le maximum de répondants. Au total, nous avons rejoint près de trente structures de diverses natures : ministère, structure municipale, coopération étrangère (canadienne, danoise, française, belge, etc.), organisation internationale gouvernementale (OIG), ONG, lobbyiste, entrepreneur privé, etc. Parmi ces rencontres, quinze nous ont conduits vers une entrevue formelle. Dans le respect de leur confidentialité, le nom de chacun des répondants ne sera pas dévoilé. Nous les identifierons d'après leur organisme d'appartenance, tout en sachant que leur point de vue peut différer. Afin de distinguer plus clairement les références aux entrevues des références documentaires, le symbole suivant sera utilisé : .

Enfin, ce mémoire est réparti en trois chapitres. Lors du premier chapitre, nous exposerons le cadre théorique qui nous semble le plus approprié pour mener à bien notre réflexion, soit la théorie du cycle de vie des normes. Pour finir, nous présenterons certaines études qui ont été réalisées en Afrique subsaharienne, afin de mieux cerner les enjeux du développement durable dans les sociétés africaines. Quant à lui, le deuxième chapitre présentera un portrait général de l'état du développement économique et humain au Bénin et à Cotonou. Par ailleurs, nous examinerons les différents outils institutionnels et juridiques dont s'est doté l'État du Bénin en vue de l'institutionnalisation du développement durable. Enfin, le troisième chapitre sera consacré à la mise en œuvre du développement durable à Cotonou. Il s'agira alors de présenter les résultats de nos enquêtes de terrain au sujet des trois problématiques environnementales retenues : la gestion des ressources en eau et des eaux usées, la gestion des déchets et la lutte contre la pollution de l'air.

CHAPITRE I

DU CADRE THÉORIQUE ET DE L'ÉTAT DES CONNAISSANCES

Dès les origines de la pensée politique, Martha Finnemore et Kathryn Sikkink soutiennent que la dimension normative a toujours fait l'objet d'une certaine attention de la part des chercheurs en sciences sociales (surtout en sociologie). Par exemple, on se questionnait sur le sens et l'utilité de la justice, de la morale et du bien dans la gestion des affaires publiques (Finnemore et Sikkink, 1999).

Mais la révolution behavioriste des années 1970-1980 découragea toute interprétation normative de la vie politique, en privilégiant les analyses de types quantitatives. Il en résultait la montée en popularité des approches néo-réaliste et néo-libérale qui, armées d'une ontologie strictement matérialiste, s'intéressent très peu aux aspects sociaux et idéologiques des relations internationales (Finnemore et Sikkink, 1999).

Toutefois, la venue au courant des années 1980 des approches postpositivistes, dont le constructivisme, permit de réintégrer l'étude des normes. Depuis, plusieurs chercheurs en sciences sociales ont consacré leurs recherches à la question du rôle et de l'influence des normes dans la vie internationale (Finnemore et Sikkink, 1999). Leurs travaux ont pour mérite d'intégrer de nouvelles composantes à l'étude des relations internationales (historiques, morales, socio-psychologiques, etc.), favorisant ainsi une meilleure compréhension de l'évolution de la réalité, aussi complexe soit-elle...

Bref, pour les chercheurs se réclamant de l'approche constructiviste, la dimension normative peut avoir un impact considérable sur le comportement et les choix des États.

Dans cette optique, on peut s'attendre à ce que le principe de développement durable dépasse le simple jeu de la rhétorique, pour influencer et orienter l'action des États et des acteurs non gouvernementaux.

Nous devons aux travaux de Nicholas Onuf (1989) et d'Alexander Wendt (1987 ; 1992) l'introduction de l'approche constructiviste en relations internationales. D'entrée de jeu, les défenseurs de cette approche partagent le postulat de la construction sociale de la réalité : « (...) il est possible d'avancer que la démarche constructiviste s'intéresse essentiellement aux compréhensions et aux représentations que les agents sociaux se font du monde, des compréhensions et représentations qui sont largement partagées. » (Dufault, Dufour et Macleod, 2002, p. 155). Essentiellement, c'est à travers le concept d'intersubjectivité que les constructivistes se représentent la dimension normative de l'activité internationale.

La fondation du concept d'intersubjectivité est l'œuvre du philosophe sociologue Jürgen Habermas. Il fut par la suite récupéré par certains constructivistes en relations internationales, dont Friedrich Kratochwil et John Ruggie. L'intersubjectivité se présente comme un ensemble de significations (normes, valeurs, règles et idées) formant une structure sociale, mutuellement construite et partagée par les membres d'une société donnée, en l'occurrence la société internationale. Bien qu'elle soit le produit des interactions entre les acteurs sociaux, l'intersubjectivité influe aussi sur l'identité et le comportement de ces derniers (Klotz et Lynch, 1999). En définitive, l'intersubjectivité se traduit par un environnement social en constante évolution, au gré des conflits de valeurs qui se traduisent par la contestation de la structure normative (Finnemore, 1996 ; Klotz et Lynch, 1999).

1.1 Du cadre théorique

1.1.1 Les normes : fonctions et définition

Suivant les constructivistes, les normes exercent deux fonctions essentielles : constitutive et régulatrice. Pour eux, les normes ne se limitent guère à restreindre les comportements des

États ; elles jouent également un rôle essentiel dans la définition de leur identité (fonction constitutive) : « Les normes sont plus que des contraintes, des éléments du calcul coûts-bénéfices des acteurs. Elles peuvent aussi définir la nature des intérêts. » (Klotz et Lynch, 1999).

La norme agit comme un « code de conduite » à l'endroit de ses agents sociaux : « There is a agreement on the definition of a norm as a standard of appropriate behavior for actors with a given identity (...). » (Finnemore et Sikkink, 1998, p. 891). La norme est donc définie par un sens commun que partagent par les agents d'une même communauté. Et s'il peut parfois être instauré par une action coercitive, il reste que, pour les constructivistes, le sens commun est avant tout le corollaire des interactions sociales entre les agents de la communauté.

1.1.2 La théorie du cycle de vie des normes

L'élaboration de la théorie du cycle de vie des normes est pour l'essentiel l'œuvre de Martha Finnemore et de Kathryn Sikkink. S'inspirant à la fois du courant néo-institutionnaliste en sociologie et de l'approche constructiviste, les auteures conçoivent le cycle de vie des normes comme un processus social à part entière (Finnemore et Sikkink, 1998).

Le cycle de vie des normes comprend trois phases distinctes : 1- L'émergence de la norme ; 2- La diffusion de la norme ; 3- L'appropriation de la norme par les États (voir fig. 1.1). S'il est possible de modéliser le cycle de vie d'une norme, Finnemore et Sikkink insistent tout de même sur la complexité du processus : « (...) different social processes and logics of action may be involved at different stages in a norm's « life cycle ». [...] Change at each stage, we argue, is characterized by different actor's motives, and mechanisms of influence. » (Finnemore et Sikkink, 1998, p. 895).

De façon générale, c'est au moment de son émergence, première phase du cycle de vie, que se produit l'institutionnalisation d'une norme, c'est-à-dire son encadrement par un ensemble d'organisations, de principes et de règles. Ce processus favorise la définition de la norme et permet d'établir les conditions de son obédience et de sa défection. Néanmoins, l'émergence de la norme peut se produire indépendamment de son institutionnalisation et donc, cette dernière peut se manifester au courant des phases subséquentes.

Deux facteurs interviennent de façon récurrente pour renforcer l'émergence de la norme. Le premier renvoie au rôle crucial que jouent les « entrepreneurs » de normes (*norm entrepreneurs*). En effet, l'émergence d'une norme sur la scène internationale est souvent le fait d'une conception idéologique que s'évertue à promouvoir un entrepreneur (Dufault, 2000). Parmi les entrepreneurs de normes les plus marquants, figure Henri Dunant, fondateur de la Croix-Rouge, connu pour son combat en faveur des normes humanitaires en temps de guerre (Finnemore et Sikkink, 1998). Mentionnons également le mouvement transnational anti-apartheid, à l'origine de la norme anti-raciale (Klotz, 1995). La contestation de l'ordre normatif établi et la persuasion figurent au nombre des stratégies exploitées par ces acteurs (Finnemore et Sikkink, 1998).

Le deuxième facteur qui détermine l'émergence d'une norme se rapporte à la structure organisationnelle de laquelle relève l'entrepreneur. L'impact de ce dernier dépend grandement de la consistance et de l'influence de la structure (État, ONG, entreprise, association, communauté épistémique, etc.). C'est que la structure organisationnelle exerce une influence indéniable sur les entrepreneurs et, par le fait même, elle participe à l'édification et l'orientation de l'ordre normatif (Finnemore et Sikkink, 1998).

Avant d'atteindre la deuxième phase de son cycle de vie, la norme doit d'abord parvenir à ce que Finnemore et Sikkink désigne comme le point critique. Celui-ci exprime un nombre minimal d'États qui ont approuvé, voire adopté la nouvelle norme. Des études empiriques ont démontré que ce point critique correspond à plus ou moins un tiers des États de la communauté internationale. Une fois leur approbation témoignée, les intéressés agiront comme des chefs de file dans le processus de diffusion de la norme. En somme, la deuxième

phase s'apparente à un phénomène de contagion, tant régional qu'international (Finnemore et Sikkink, 1998).

La socialisation représente un instrument essentiel de la diffusion d'une norme : « (...) we argue that the primary mechanism for promoting norm cascades is an active process of international socialization intended to induce norm breakers to become norm followers. » (Finnemore et Sikkink, 1998, p. 902). D'abord, la socialisation passe par une stratégie de renforcement positif, soit une incitation diplomatique qui se manifeste, entre autres, par l'acclamation et le soutien des États ayant adhéré à la nouvelle norme. Ensuite, dans le cas où la voie diplomatique s'avère infructueuse, viendront les sanctions, matérielles comme non matérielles. Hormis les États, d'autres agents sociaux contribuent au processus de socialisation par l'influence qu'ils exercent sur la communauté internationale, notamment les organisations internationales gouvernementales (OIG) (Finnemore et Sikkink, 1998).

Enfin, Finnemore et Sikkink ont relevé trois motivations possibles qui peuvent encourager les États à adhérer à une norme : la recherche de légitimité au plan international ou national, la volonté de se conformer à la société et la quête par les chefs d'État de l'estime extérieure ou personnelle. Ces différentes motivations démontrent que les dimensions coercitives et matérielles ne peuvent à elles seules expliquer la propagation de nouvelles normes sur la scène internationale (Finnemore et Sikkink, 1998).

Une fois la norme adoptée par un nombre substantiel d'États, s'enclenche la troisième phase du cycle de vie de la norme : l'appropriation. L'appropriation peut se définir comme un processus d'enracinement de la norme dans les différentes structures (politiques, économiques, sociales, etc.) d'un État donné.

On estime que le processus d'appropriation de la norme a atteint sa maturité lorsqu'on peut observer sa reproduction continuelle et spontanée dans l'action de l'État. S'apparentant à un automatisme, la norme exerce maintenant une emprise sur le comportement et l'identité de l'État adhérent :

Internalized norms can be both extremely powerful (because behavior according to the norm is not questioned) and hard to discern (because actors do not seriously consider or discuss whether to conform). (Finnemore et Sikkink, 1998, p. 904).

Deux mécanismes viennent supporter le processus d'appropriation. Le premier réfère à un niveau de bureaucratisation satisfaisant de l'État, c'est-à-dire que les classes professionnelles exercent une certaine influence normative sur l'élaboration des politiques et des programmes. De ce fait, ces classes disposent d'un pouvoir sur l'évolution de la norme dans l'espace étatique (Dufault, 2000). Pour sa part, le deuxième mécanisme se fonde sur la répétition de comportements : « qui peuvent contribuer à la consolidation de normes internationales au plan national. » (Dufault, 2000, p. 34).

Selon Emmanuel Adler, la légitimité, tant de la norme que des agents qui en font la promotion, apparaît une fois de plus comme un élément favorable à l'appropriation de la norme :

(...) intersubjective ideas must have authority and legitimacy and must evoke trust. Institutional facts are more likely to become established when agents, acting on their behalf, manage to frame reality around authoritative meanings (scientific or not) and/or gain control of the social networks of politics, making it too difficult and costly for opponents to deconstruct institutionalized intersubjective ideas. (Adler, 1997, p. 340).

Du reste, le cycle de vie des normes s'apparente à un processus d'apprentissage qui devrait se solder par un changement de comportement chez les États et les différents acteurs sociaux, tant dans la sphère internationale que nationale (Dufault, 2000).

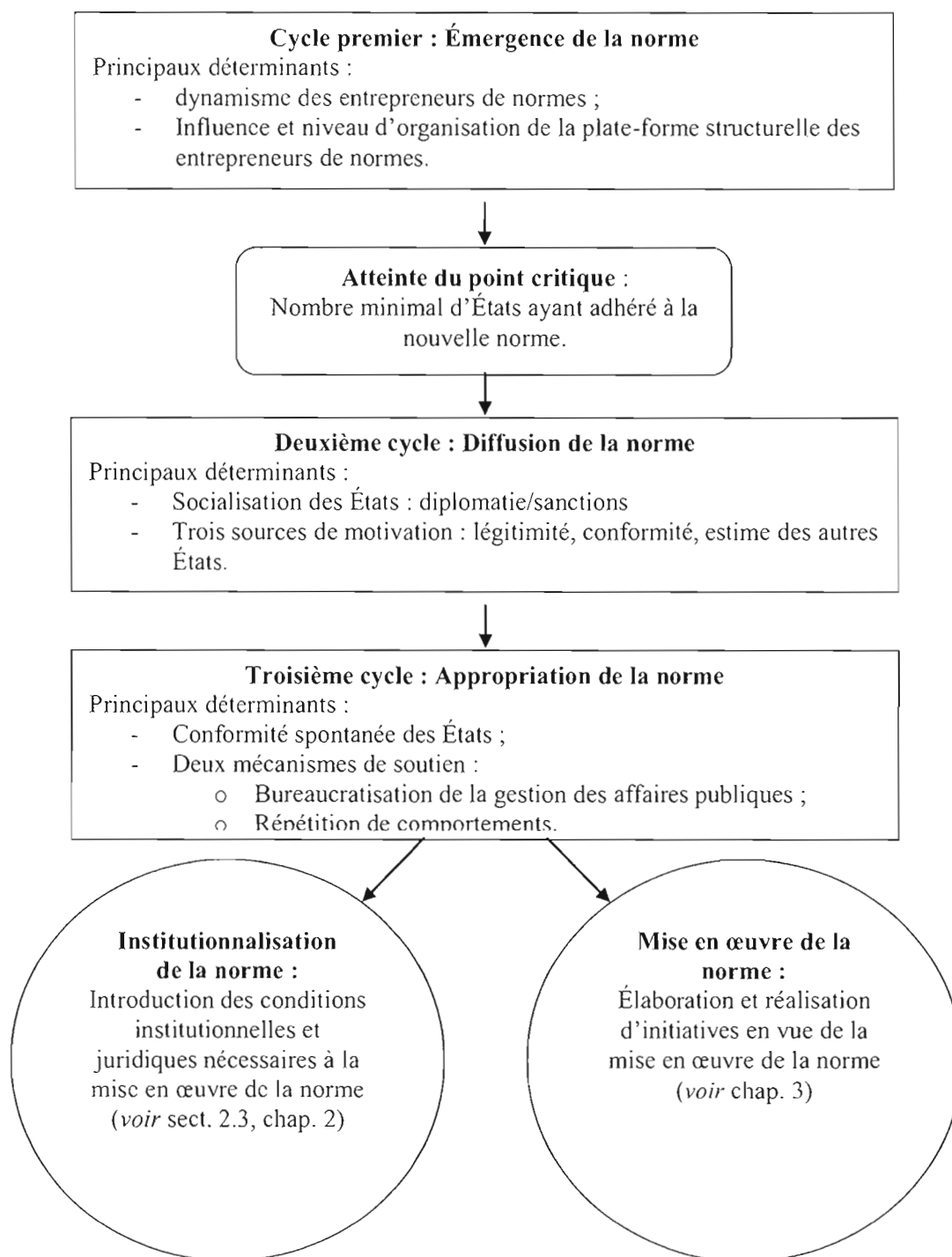
D'emblée, une précision s'impose. Conformément à notre compréhension du cycle, nous pouvons répartir la troisième phase en deux phases distinctes : 1- L'institutionnalisation de la norme ; 2- La mise en œuvre ou la pratique de la norme. Car, bien qu'un État s'emploie à l'institutionnalisation d'une nouvelle norme, encore faut-il que cette dernière produise des effets significatifs. Pour nous, c'est précisément au courant de la mise en œuvre d'une norme qu'il sera possible d'en évaluer la portée réelle. À cet effet, Finnemore et Sikkink

n'apportent pas de distinction claire ; le cycle de l'appropriation est plutôt dépeint comme un processus homogène.

De surcroît, nous constatons que la théorie du cycle de vie des normes demeure pour le moment inachevée, particulièrement en ce qui concerne le cycle de l'appropriation de la norme. En effet, jusqu'ici, nous disposons de peu d'indices sur les déterminants et les variables de l'appropriation des normes. À priori, on pourrait croire que cette situation constitue un obstacle à l'opérationnalisation de la théorie. Mais cette insuffisance se sera finalement transformée en atout pour la réalisation de notre étude de cas, car elle nous a procuré une certaine flexibilité qui a favorisé notre adaptation intellectuelle à la réalité de notre objet d'étude, Cotonou. C'est donc dans une démarche inductive – c'est-à-dire au moyen de nos enquêtes de terrain – que nous avons trouvé une grande part des variables nécessaires à l'opérationnalisation de notre théorie.

La figure 1.1 offre une synthèse schématisée de la démarche analytique que propose la théorie du cycle de vie des normes, soit celle que nous avons retenue pour le présent mémoire. Mais puisque nous procéderons à une étude de cas, nous ne porterons notre attention uniquement sur le tout dernier cycle de la norme de développement durable.

Figure 1.1
Schématisation du cycle de vie des normes
selon M. Finnemore et K. Sikkink



1.1.3 La norme de développement durable

Contrairement à ce que laissent penser certains écrits, le développement durable n'est pas l'œuvre des auteurs du rapport Brundtland. Dans *Le développement durable ; critique d'une théorie politique*, Olivier Meuwly (1999) soutient que les origines du concept remontent au courant idéologique de l'écologie profonde ou de la « deep ecology » suivant lequel l'homme doit tendre vers la durabilité écologique. Pour ce faire, il doit impérativement dépasser cette dichotomie créée historiquement avec son environnement naturel : « (...) le moyen de relier les communautés humaines et écologiques, de réintégrer l'homme dans le réseau de la vie, n'est autre qu'une organisation articulée autour de la « durabilité écologique (...). » (Meuwly, 1999, p.19).

Cela dit, pour Olivier Meuwly (1999), la notion de durabilité que propose le rapport Brundtland n'est pas nouvelle ; il s'agit plutôt de l'appropriation et de l'adaptation – quoique inachevée – de celle-ci à la pensée libérale. Or, tout observateur se doit de garder à l'esprit que l'idée de développement durable s'inscrit dans une certaine vision du monde : le libéralisme. D'ailleurs, on verra que nombre des principes qui accompagnent le développement durable dans sa mise en œuvre découlent de la pensée libérale (dont la bonne gouvernance, etc.) (voir art. 2.3.5, chap. II).

Un tour d'horizon de la littérature montre que le développement durable revêt une variété de définitions, selon la discipline ou l'approche adoptée. Pour cette raison, on peut affirmer que le concept est toujours en construction, sinon en constante reconstruction. C'est là, d'ailleurs, l'une des critiques formulées par Olivier Meuwly (1999) pour qui les fondements théoriques du développement durable demeurent toujours, près de vingt ans après son introduction sur la scène internationale, insuffisants et incomplets. Par conséquent, toutes tentatives d'opérationnalisation du développement durable s'avèrent assez complexe. En revanche, le caractère indéfini de la notion de développement durable peut être vu comme un atout. En effet, chacun dispose d'une certaine liberté pour le modeler, le définir ou le redéfinir suivant ses besoins, son contexte et ses intérêts propres.

À toutes fins utiles, nous retiendrons pour le présent mémoire la définition officielle du développement durable, soit celle communément admise par la communauté internationale: « Le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. » (CMED, 1987, s.p.). De plus, cette définition rejoint de près celle adoptée par l'État béninois qui, dans la Loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin⁴, conçoit le développement durable comme : « (...) [une] *stratégie qui intègre la dimension environnementale à celle du développement économique. Elle assure de ce fait la satisfaction des besoins des générations actuelles sans compromettre celle des générations futures*⁵ (...) » (Présidence de la République du Bénin, 1999, p. 6).

En opposition au paradigme traditionnel du développement, les tenants du développement durable refusent de concevoir la dimension économique comme une priorité du développement. Ainsi, la norme de développement durable aurait pour avantage de permettre un développement synergique : « Concevoir le développement durable comme l'interaction entre société, économie et environnement est assez répandu. [...] Le développement durable repose sur la volonté et le défi d'unir ce qui a longtemps été séparé : économie, société et environnement. » (Guay, 2004, p. 6). Les trois dimensions incluses dans le développement durable rendent compte de cette démarche qui se veut englobante.

D'abord, la dimension environnementale fait directement appel à la notion de durabilité qui :

(...) implique un mode de développement qui préserve les ressources naturelles essentielles à la vie humaine (l'eau, l'air, les sols, la diversité des espèces) et ne conduit pas à dégrader dangereusement la biosphère (...). Il ne s'agit pas de pratiquer un conservatisme absolu où tout serait gardé en l'état mais de veiller à la préservation de la capacité de reproduction de l'environnement. (Smouts, 2005, p. 5).

⁴ Loi no 98-030 du 12 février 1999

⁵ C'est nous qui soulignons.

Elle suppose alors une révision des modes de production et de consommation des sociétés modernes, de sorte à contrer la surexploitation et au gaspillage des ressources naturelles. Autrement dit, il s'agit de mieux s'adapter au rythme de la régénération des écosystèmes (Da Cunha, 2004).

La dimension économique du développement durable implique donc la préservation du capital naturel. Mais elle exige également la préservation ou le développement du capital humain et industriel. Ainsi espère-t-on que l'ensemble des sociétés, actuelles et futures, puissent disposer des conditions et des richesses indispensables à leur bien-être :

(...) transmettre d'une génération à l'autre la capacité productive dont disposent les sociétés [...]. Dans ce capital total figurent non seulement le capital industriel et le capital humain mais aussi le capital naturel dont les ressources servent à la production ou sont utilisées pour la satisfaction des hommes (Smouts, 2005, p. 5).

Enfin, la dimension sociale du développement durable réclame la durabilité des conditions (écologiques, économiques, juridiques, politiques, etc.) nécessaires à l'épanouissement individuel et social et par extension, de la paix : « Elle suppose de veiller à la cohésion de la société et faire en sorte de ne pas léguer un tissu social déchiré sous l'effet des politiques économiques et environnementales ayant accentué les inégalités en pénalisant les plus faibles. » (Smouts, 2005, p. 6).

Puisque le développement durable suppose une lecture transversale des problèmes contemporains, certains n'hésitent pas à réclamer l'introduction d'autres dimensions. De cette façon, de nouvelles dimensions se rajoutent perpétuellement au projet de développement durable : dimensions culturelle, humaine, institutionnelle,... Si cette tendance ne s'oppose pas aux objectifs fondamentaux du projet de développement durable, la clé de leur articulation demeure toujours énigmatique (voir sect. 1.3 du présent chapitre)... Mais, quoi qu'on en dise, nombre d'initiatives ont déjà été engagées sous la bannière du développement durable. L'analyse de ces initiatives contribue donc à la réflexion – quoique embryonnaire – sur la « praticabilité » du développement durable.

1.2 Des pistes de réflexion sur le développement durable en Afrique subsaharienne

Jusqu'à présent, les quelques ouvrages scientifiques qui traitent de la *mise en œuvre* du développement durable ne semblent s'inspirer que de l'expérience des pays industrialisés ou ne se limiter qu'à des conclusions abstraites ou généralisantes concernant l'Afrique subsaharienne. C'est donc dire que la problématique de la mise en œuvre du développement durable demeure jusqu'à présent peu connue. Mais quelques auteurs ont tout de même contribué à la réflexion sur le développement durable dans le contexte africain. La présente section expose les idées principales qui se dégagent de leurs travaux.

1.2.1 Benoît Lallau et le cercle vicieux de la pauvreté

Une recherche effectuée par Benoît Lallau dans deux villages centrafricains a démontré avec clarté la relation intime qu'entretiennent la pauvreté et la non durabilité. La démarche de Lallau s'inscrit dans l'approche des *capabilities*, développée par Amartya Sen (1985), qui consiste à questionner les libertés de choix dont disposent les paysans. En somme, ces libertés peuvent être définies comme la possibilité des paysans à choisir entre différentes stratégies pour améliorer ou maintenir leur condition, en situation de risque (Lallau, 2004).

S'appuyant sur une étude de cas réalisée auprès de paysans centrafricains, Lallau remarque combien l'insuffisance en « dotations » (ressources monétaires, humaines, matérielles et sociales) et en « opportunités » (structures nécessaires à la maximisation des dotations) réduit gravement les libertés de choix des paysans, lorsqu'il s'agit de réagir aux situations de crise : « Dotations et opportunités limitées d'une part, risques élevés d'autre part, induisent une vulnérabilité, i.e. une difficulté à faire face ou à se prémunir des divers aléas lorsqu'ils surviennent, et donc à empêcher, en cas de situation difficile, une dégradation du bien-être. » (Lallau, 2004, p. 8).

Dans un contexte de grande insécurité socio-économique, on ne s'étonnera pas d'observer une forte résistance de la part des paysans à l'égard de toutes stratégies destinées à l'innovation et au développement durable. Au contraire, ce sont davantage les priorités de court terme qui préoccupent les populations touchées par la pauvreté :

Dans un contexte de risque élevé, se sentant vulnérable, l'individu privilégie les investissements à retour rapide et de montant (monétaire ou en temps de travail) peu élevé. Cette forte préférence pour le présent joue un rôle majeur dans l'attitude adoptée face aux rares opportunités de « modernisation ». (Lallau, 2004, p. 10).

Ainsi se produisent et se reproduisent des comportements et des stratégies de survivance nuisibles pour les écosystèmes et le développement économique ; tel est le cercle vicieux de la pauvreté.

1.2.2 Yao Assogba et la notion d'économie sociale durable

En réponse à leur exclusion de l'économie formelle, voire mondialisée, les populations d'Afrique subsaharienne ont élaboré ou renforcé des stratégies d'« autosubsistance », souvent regroupées sous les expressions d'« économie informelle » ou d'« économie populaire ». Fort de leur dynamisme, ces stratégies retiennent de plus en plus l'attention des chercheurs en sciences sociales.⁶

Selon Yao Assogba, l'économie populaire se traduit par : « l'expansion de nombreuses petites activités productives et commerciales qui se développent selon une autre logique que celle du monde capitaliste, même si elles sont encerclées par ce dernier : travail indépendant, micro entreprises familiales, coopératives, artisans organisés, etc. (Assogba, 2000, p. 15) ». L'économie populaire, soutient Assogba, est présente en Afrique subsaharienne depuis l'époque précoloniale, de sorte qu'elle pourrait représenter un modèle économique plus adapté à la réalité socioculturelle des sociétés subsahariennes. Parce qu'elle est conçue et

⁶ Au sujet des activités informelles au Bénin, voir sect. 2.1.4, chap. II.

conduite par les populations locales, l'économie populaire répondrait davantage aux besoins des sociétés africaines (Assogba, 2000).

En dépit de ce prétendu potentiel, on constate que l'économie populaire demeure encore qu'une stratégie de survie, sans contribution réelle au « bien-être » durable des sociétés subsahariennes. Il importe donc de réfléchir aux conditions de passage de l'économie populaire de survie à une économie « populaire » plus durable. Pour Assogba, il ne fait aucun doute que la construction d'une économie informelle véritablement durable passe par la pratique effective du principe de gouvernance, comparable à une gestion « hétérarchique » où un ensemble : « d'acteurs sociaux différents [...] assument en collégialité la coordination d'une action collective donnée. » (Assogba, 2000, p. 7).

1.2.3 Bruno Boidin et l'équilibre entre les différents capitaux

Du point de vue de Bruno Boidin, la démarche adoptée par les institutions internationales de développement [durable] comporte indéniablement un risque de déséquilibre social. Boidin part du constat selon lequel ces institutions comblent habituellement l'insuffisance de capitaux financiers par une plus grande contribution du capital social. Cette démarche, fondée sur le préjugé de la solidarité communautaire, implique un risque de conflit et d'exclusion sociale, sans oublier le risque de subordination de l'individu à sa communauté. L'auteur prend pour exemple le cas du Sida en Afrique subsaharienne : dans l'état avancé de la maladie, le soutien de la communauté et de la famille ne suffit plus à supporter les dépenses qu'engendre la maladie ; situation qui provoque parfois une dérive socio-économique (Boidin, 2004). Autrement dit, poussée à son comble, cette logique de substitution des capitaux pourrait susciter une dégradation irréversible du capital social :

Le « portefeuille » d'actifs du plus pauvre se réduit donc aux transferts communautaires, qui peuvent être remis en cause en cas de forte pression économique (crise, plans d'ajustement structurel), politique (guerre...) ou environnementale. [...] De nombreux acteurs du développement estiment que l'intervention sur l'une des dimensions n'aura pas d'effet pervers sur d'autres dimensions.

Nous avons tenté d'insister, au contraire, sur les risques liés à la non prise en compte de possibles effets négatifs. (Boidin, 2004, p. 5).

Bruno Boidin (2004) illustre bien la difficulté que pose l'articulation des différentes dimensions du développement durable ; impasse qui n'est pas sans poser problème lorsqu'il s'agit de concrétiser le projet de développement durable dans les pays en voie de développement. Pour le même auteur, une solution potentielle est d'émettre un « seuil critique », c'est-à-dire un degré d'actifs minimum à ne pas outrepasser, de manière à conserver un équilibre satisfaisant entre les différentes dimensions du développement durable.

1.2.4 Marshall Murphree et la construction d'un paradigme environnemental africain

Marshall Murphree observe avec regret que la mise en œuvre du développement durable en Afrique n'échappe pas à cette coutume qui consiste à transposer directement les postulats et les valeurs occidentales, que ce soit en matière de développement ou, plus spécifiquement, en matière de gestion des ressources naturelles :

La politique de conservation du milieu naturel actuellement mise en œuvre en Afrique au travers des opérations et programmes des gouvernements donateurs d'aide est largement déterminée par un paradigme environnemental produit par les structures et la culture des sociétés urbaines industrialisées et synthétisé par un establishment scientifique puissant, lequel, de fait, décide ce qui constitue le savoir légitime à partir duquel la politique doit être élaborée. (Murphree, 2000, pp. 43-44).

Dans ces conditions, le projet de développement durable se trouve paralysé, incapable de s'adapter aux spécificités et à la complexité des sociétés africaines. Pour remédier à cette infortune, Murphree insiste sur la nécessité d'édifier un paradigme environnemental qui saura refléter réellement les réalités africaines, tout en sachant tirer profit des connaissances et des expériences extérieures. L'idée n'est donc pas de reprouver radicalement le savoir

occidental, mais bien de dépasser ses contradictions et ses limites lorsqu'il est appliqué au contexte africain. Ainsi, pourra-t-on constituer un savoir fondé sur les besoins réels des populations africaines (Murphree, 2004).

1.2.5 Esoh Elamé et l' « interculturalisation » du développement durable

Joseph Esoh Elamé ajoute au raisonnement de Murphree en démontrant que la mise en œuvre du développement durable échoue nettement sur le plan culturel. Cet échec, nous dit Élamé, est redevable à la négligence des représentations et des pratiques culturelles locales :

(...) on peut constater que ce concept [développement durable] ne met pas l'accent sur la nécessité d'une prise en compte systématique de la diversité culturelle et de l'interculturel à tous les niveaux d'intervention des politiques de développement. (Esoh Elamé, 2004, p. 55).

Cela conduit à questionner la capacité de la norme de développement durable à s'harmoniser au complexe normatif des sociétés subsahariennes. Plus exactement : sans réflexion préalable sur les conditions socioculturelles de l'internalisation de la norme de développement durable, celle-ci ne risque-t-elle pas de demeurer lettre morte ?

Parmi les contradictions culturelles auxquelles se heurte le développement durable en Afrique subsaharienne, Esoh Elamé souligne la méthode de gestion globale et « rationnelle » des ressources naturelles que sous-entend le projet de développement durable. Cette méthode entrerait couramment en contradiction avec les représentations autochtones des écosystèmes (Esoh Elamé, 2004). Pour démontrer ses propos, l'auteur analyse différentes représentations qui embrassent chacun des éléments de la nature africaine, dont la forêt, exemple fort éloquent du spiritualisme africain :

Il est pour cela important de prendre en compte les facteurs culturels et spirituels dans la gestion forestière en Afrique noire, car la forêt représente pour ces peuples le lieu de repos des ancêtres fondateurs, elle assume un rôle de choix dans la survie des

croyances, rites, traditions qui sont des éléments qui transcendent toute valeur marchande. (Esoh Elamé, 2004, p. 58).

Afin de résoudre cet impasse, Elamé (2004) plaide pour une juste et pleine intégration de la dimension culturelle au développement durable ; dimension qui jouera le rôle d'« adaptateur » de la norme de développement durable au contexte particulier de chacune des sociétés.

1.3 Des insuffisances de la littérature

Ces quelques réflexions sur le développement durable en Afrique subsaharienne nous permettent, d'ores-et-déjà, d'identifier deux exigences fondamentales de l'application du principe sur ledit continent. En premier lieu, un effort nécessaire d'adaptation de la norme aux us et coutumes locales ; dans un deuxième temps, la priorisation des composantes économiques et financières, ou le besoin d'un cadre économique durable et vigoureux.

Néanmoins, de la littérature qui précède, nous demeurons inassouvis à plusieurs égards. D'abord, en ce qui a trait au *développement durable au Bénin*, nous n'avons décelé aucun ouvrage scientifique qui traite du sujet. Le seul document qui aborde explicitement la question est l'Agenda 21 national, un document qui fait l'état des lieux des actions gouvernementales en matière de développement durable (*voir* art. 2.3.2, chap. II). Il en va de même pour la mise en œuvre du développement durable dans l'espace urbain ouest africain, et plus précisément à Cotonou.

Ensuite, si ce n'est de l'article de Boidin, très peu d'ouvrages traitent de la praticabilité d'un développement réellement synergique. Tout au plus, la littérature met en relief un manque de synergie entre les différentes sphères du développement durable. Mais selon quelle stratégie et à quelles conditions peut-on réaliser un développement synergique ? Comment concilier les impératifs du développement économique, de la lutte contre la pauvreté et de la protection de l'environnement ? La question demeure toujours sans

réponse... C'est d'ailleurs, pour Joël Jakubec, la principale impasse du développement durable ; impasse que n'ont su résoudre ses tenants jusqu'à présent :

La contradiction qui oppose besoins sociaux et besoins économiques est laissée en l'état, voire saluée comme l'expression d'une société qui trouve son équilibre dans le choc permanent entre d'insolubles antinomies. D'où la confusion que j'ai soulignée à plusieurs reprises ; d'où le piège aussi, dans lequel beaucoup foncent tête baissée. Loin de résorber les contraintes, le développement durable les exalte, au grand dam des libéraux qui n'y comprennent goutte... (Jakubec, 2004, pp. 90-91).

À cela, Catherine Figuière répond que la dimension économique demeure en réalité la priorité des agents du développement durable, au-delà de la rhétorique du changement :

(...) une approche du développement durable qui n'opère aucune hiérarchie entre les trois pôles laisse de fait le pôle économique dominer les deux autres. Le développement durable version Brundtland s'impose donc à partir des années 90 comme un projet pour tous, susceptible d'internaliser les contraintes environnementales sans remettre en cause la centralité de l'économie de marché néo-libérale. (Figuière, 2006, p. 6).

En questionnant le postulat de la synergie entre les dimensions du développement, Figuière touche à la singularité même du concept de développement durable. Dépourvu de cet axiome, le développement durable perd gravement de son originalité à l'égard du paradigme classique de développement. Face à une telle polémique, des recherches de nature plus empirique apparaissent maintenant indispensables.

CHAPITRE II

DU DÉVELOPPEMENT AU BENIN ET DES OUTILS INSTITUTIONNELS DE DEVELOPPEMENT DURABLE

Dans un premier temps, la présente section propose une synthèse de l'évolution du développement et des différents défis qui interpellent l'État du Bénin et la ville de Cotonou. Il s'agit de poser les paramètres contextuels de notre étude de cas, de sorte à mieux cerner les conditions locales dans lesquelles s'inscrit la norme de développement durable. Dans un deuxième temps, nous exposerons les différents outils institutionnels et juridiques dont s'est doté l'État du Bénin en matière de développement durable, afin de prendre connaissance des efforts faits par ce dernier en vue de l'institutionnalisation de la norme de développement durable (*voir fig. 1.1, chap. I*).

2.1 Le développement au Bénin : évolution et état des lieux

2.1.1 Quelques généralités sur le Bénin

Ancienne colonie française, le Bénin (autrefois le Dahomey) acquit son indépendance en 1960. En 1972, suite au coup d'État imposé par le commandant Mathieu Kérékou, l'État souscrivit au régime marxiste-léniniste. Dix-huit ans plus tard, soit le 10 décembre 1990, fut adoptée la toute dernière constitution qui mit fin au marxisme-léninisme et institua un régime démocratique de type présidentiel (Igué, 1999).

En 2005, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) chiffrait à 8 500 000 le nombre d'habitants au Bénin. De ce nombre, la population urbaine représentait 40,1 % (PNUD, 2007a).

L'État du Bénin se situe dans la région de l'Afrique de l'Ouest où il a pour frontières politiques : à l'ouest le Togo, au nord-ouest le Burkina Faso, au nord-est le Niger, à l'est le Nigeria, tandis que la frontière du sud est tracée par les eaux du Golfe de Guinée. Le territoire du Bénin s'étend sur une longueur de 700 km, ainsi que sur une largeur de 125 km dans la zone australe et de 325 km dans la zone septentrionale (*voir app. B*). Le climat est de type tropical, caractérisé au Nord par une saison des pluies et une saison sèche et au Sud par deux saisons des pluies et deux saisons sèches. Le pays compte un nombre considérable de ressources en eau, dont les lacs Ahémé et Nokoué et les fleuves Ouémé, Couffo et Mono. Quant à elle, la végétation du pays présente une grande diversité : écosystèmes humides, forêt claire et forêt littorale, savane boisée et savane marécageuse, etc. (UEMOA, 2007c).

2.1.2 La transition démocratique et libérale

La transition démocratique et libérale du Bénin prend racine dans la Conférence des Forces Vives de la Nation, tenue à Cotonou du 19 au 28 février 1990. Cette dernière fut convoquée par le général Kérékou qui se trouvait dans une position fragile. D'une part, le Parti de la Révolution Populaire du Bénin (PRPB) de Kérékou souffrait d'une grave perte de légitimité sociale, en raison d'une politique répressive qui avait alors atteint son summum (Laleye, 2003). D'autre part, le régime marxiste-léniniste traversait une situation économique catastrophique qui donna lieu à diverses manifestations sociales. Dans ces conditions, un changement politique s'imposait ; changement qui ne pouvait avoir lieu sans l'appui de la population. Pour ce faire, on initia la Conférence des Forces Vives de la Nation qui devait rassembler les acteurs clés de la société, afin d'obtenir un consensus sur les prochaines orientations de l'État et, du même coup, donner un nouveau souffle au PRPB (Adamon, 1995).

Finalement, la Conférence se dénoua par la destitution du président Kérékou et, surtout, par une volonté unanime de renouveler le pacte social sur une base démocratique, d'où l'idée du renouveau démocratique. L'ambition démocratique du Bénin était à ce point qu'il reçut acclamations et soutien financier de part et d'autre de la communauté internationale (principalement des puissances occidentales). D'ailleurs certains n'hésitent pas à qualifier le phénomène de « rente de la démocratie » (Igué, 1999).

Cette même conférence était aussi l'occasion pour les acteurs en présence de manifester leur adhésion au libéralisme économique. Ainsi, dans les années qui ont suivi la Conférence, une restructuration de l'économie fut enclenchée, suivant les impératifs de la mondialisation économique (voir sect. suivante). Toutefois, si le principe de la démocratie semble bien implanté dans les institutions nationales⁷, beaucoup reste à faire en matière de développement économique, si bien qu'il s'agit du principal cheval de bataille de l'actuel président Yayi Boni, élu en avril 2006 : « Béninoises, Béninois, avec le renouveau démocratique, nous avons consolidé notre régime politique libéral, il faut maintenant lui donner un contenu économique : c'est le sens que je donne à mon élection. » (Boni, 2006).

2.1.3 L'économie béninoise : une économie extravertie et dépendante

Au XVII^e siècle, le Dahomey emboîte déjà le pas de l'extraversion économique par sa participation à la traite négrière ; extraversion que viendra nettement accentuer la colonisation du royaume par la France. Depuis, jamais le Bénin n'a su briser avec le cercle vicieux de cette logique d'extraversion et cela, malgré les bonnes volontés du régime marxiste-léniniste. En effet, en analysant de près les politiques économiques béninoises, on constate que l'attention des dirigeants s'est généralement dirigée sur les productions faisant l'objet d'une importante demande extérieure, dont le coton (particulièrement), l'huile de palme, l'arachide,

⁷ Signalons toutefois que la corruption demeure un problème bien d'actualité dans certains secteurs publics du Bénin, tels les secteurs de la santé, de la justice et de la douane (Bako-Arifari, 2001 ; Bako-Arifari, Moumouni et De Sardan, 2005 ; Tidjani Alou, 2005).

le tabac, etc. (Houedete, 2000, Igué, 1999). Par conséquent, en 2002, 92 % des exportations du Bénin étaient composées de matières premières (Gouvernement du Bénin, 2003a).

Cette tendance à l'extraversion engendre la vulnérabilité de l'économie béninoise face aux fluctuations du marché mondial, ce qui n'est pas sans créer un climat d'instabilité et d'insécurité économique (Fourmann, 2002). Au cours des années 1980, le Bénin subit gravement les impacts de son extraversion économique. La faible diversité de sa production ainsi qu'une carence en ressources naturelles stratégiques (minerais métallique, pétrole, etc.) oblige l'État à accroître ses importations en matières premières, provoquant de ce fait un déséquilibre de la balance commerciale (voir tabl. 2.1). Mais la situation atteint son paroxysme lorsque surgit au milieu des années 1980 une vague mondiale de fluctuations des prix : hausse des prix sur l'importation de certaines matières premières (dont le pétrole) et chute des prix du coton, principale exportation du Bénin (Houedete, 2000). S'ajouta à cela l'improductivité des sociétés d'État, créées au courant des années 1970 par le régime marxiste-léniniste en vue de combler l'insuffisance des investissements étrangers et de rompre avec l'extraversion économique (Igué, 1999 ; Houedete, 2000).

Devant cette conjoncture peu favorable, les dirigeants béninois ont eu recours à l'aide extérieure et donc, en 1989, le Bénin signait son premier Programme d'ajustement structurel (PAS), piloté par le FMI et la Banque mondiale. Fondé sur la stratégie de développement du Consensus de Washington⁸, ce programme avait pour but de rétablir l'équilibre macro-économique du pays, grâce à des réformes structurelles tant économiques que politiques : « (...) rétablissement d'un système bancaire sain ; [...] instauration d'une *économie de marché* ; [...] *libéralisation*⁹ et de réorganisation des services publics. » (Igué, 1999, p. 75). Mais en dépit de leurs performances financières (hausse de la croissance économique, redressement de la balance des paiements), certaines pratiques des PAS font l'objet

⁸ Le Consensus de Washington s'inspire fortement de la doctrine économique néolibérale et visait essentiellement l'assainissement de l'économie et l'allègement de l'État : « L'objectif central de ces politiques était clair : réduire au minimum le rôle de l'État et privilégier la privatisation [...], la libéralisation des échanges et des marchés des capitaux [...] et la déréglementation. » (Stiglitz, 2006, p. 73).

⁹ C'est nous qui soulignons.

d'importantes critiques (Igué, 1999). C'est que, dans l'ensemble, ils n'ont pas su doter le Bénin des conditions nécessaires à un développement économique durable.

Tableau 2.1
Représentation de la balance commerciale du Bénin en % du PIB, 1997-2007

Année	1997-2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
%	-10	-12,2	-11,3	-11	-9,6	-10,1	-9,6

Source : Fonds Monétaire International (FMI), 2007a

D'abord, conformément au principe des avantages comparatifs, les PAS ont fait du coton l'« atout » officiel du Bénin dans le jeu du commerce mondial (Houedete, 2000). Pourtant, dans le contexte actuel de la mondialisation économique¹⁰, le coton s'avère peu rentable : « Ainsi, se contenter de vendre les matières premières à l'état brut, comme le font la plupart des anciens pays colonisés ne rapporte à la nation que des crises périodiques, telles les crises du cacao, du cuivre, du pétrole, etc. » (Igué, 1999, p. 59). En conséquence, l'État peine à trouver les ressources essentielles à son décollage économique : capitaux, infrastructures, ressources humaines qualifiées, accès aux technologies, etc. (Igué, 1999). De plus, érigé en monoculture, le secteur cotonnier contribue à réduire les alternatives économiques en cas de mauvaise conjoncture (Mongbo et Dossou-Houessou, 2000). D'ailleurs, au Bénin, la filière du coton est aujourd'hui confrontée à de sérieux problèmes de nature organisationnelle et financière qui soulèvent certaines inquiétudes quant à l'avenir de l'économie béninoise : « Première culture d'exportation du Bénin, le coton est confronté depuis quelques années à une crise financière et institutionnelle causant une régression de 60% de la production au cours de la campagne écoulée. » (PANAPRESS, 2006, s.p.). Cette mauvaise posture est d'autant plus inquiétante que près de trois millions de Béninois dépendent du coton pour leur subsistance (PANAPRESS, 2006).

¹⁰ La mondialisation économique réfère à : « l'intégration économique croissante des pays du monde par intensification des flux de biens et services, de capitaux et même de main d'œuvre. » (Stiglitz, 2006, p. 36).

Ensuite, les PAS se montrent fortement inefficaces lorsqu'il s'agit de résoudre les principaux problèmes sociaux des États bénéficiaires, dont le chômage ou, plus profondément, la répartition inégale des richesses :

Toutes les actions ainsi menées en faveur de la société donnent aujourd'hui des résultats assez contrastés qui montrent bien les limites du PAS à promouvoir le bien-être des populations au Bénin et à favoriser un développement équitable pouvant durer dans le temps et l'espace. (Igué, 1999, p. 89).

La raison en est que l'attribution de l'aide au développement (incluant les PAS) est assujettie à certaines conditions, notamment en ce qui a trait au transfert des ressources qui, au bout du compte, se retrouvent dans des secteurs qui correspondent rarement aux priorités de l'État, par exemple la gestion et la restructuration de l'économie. Quant à eux, les secteurs sociaux doivent se partager une maigre part des ressources, ce qui n'est pas sans retarder le développement humain du pays (Akplogan Dossa, 2006).

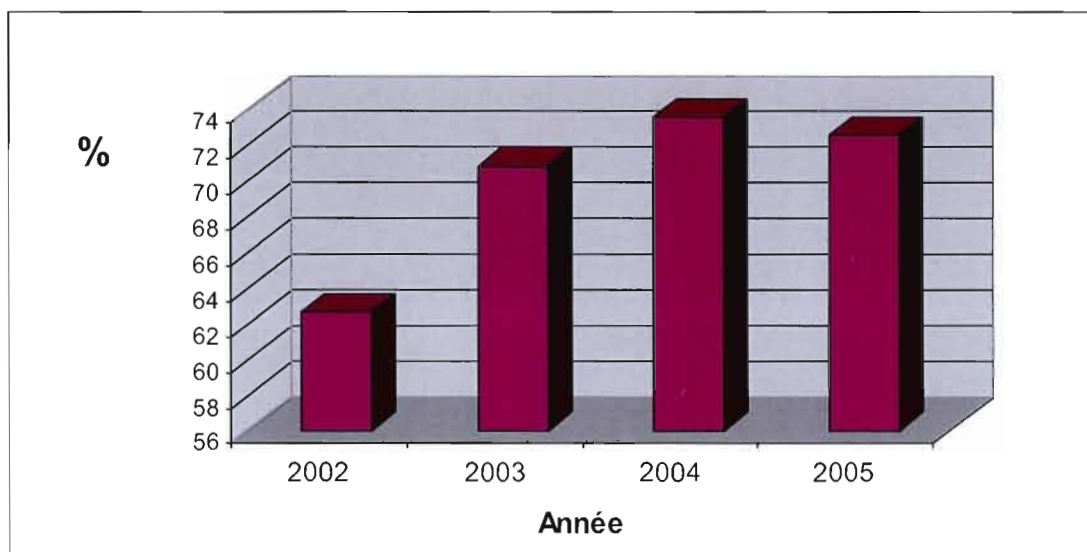
Enfin, les PAS ont considérablement accru le niveau d'endettement de l'État¹¹, de sorte que le remboursement de la dette accapare une grande partie des richesses nationales (*voir* fig. 2.2). Cette contrainte constitue certainement un frein au développement économique et contribue à maintenir le pays dans le cercle vicieux de la pauvreté (Akplogan Dossa, 2006).

Somme toute, pour l'économiste Thomas Houedete, les PAS et leurs prescriptions n'ont fait qu'aggraver l'assujettissement du Bénin aux bailleurs de fonds extérieurs et aux contraintes de l'économie mondiale (*voir* fig. 2.1) :

Le PAS couvre et soutient cette politique coloniale de traite, de parasitisme d'État et d'alourdissement des charges que supporte le travailleur. C'est lui qui commande le démantèlement de tout système de contrôle des prix. La non-maîtrise de l'appareil économique explique l'inflation qui s'est poursuivie et se situe à plus de 64 % en 1996. (Houedete, 2000, p. 65)

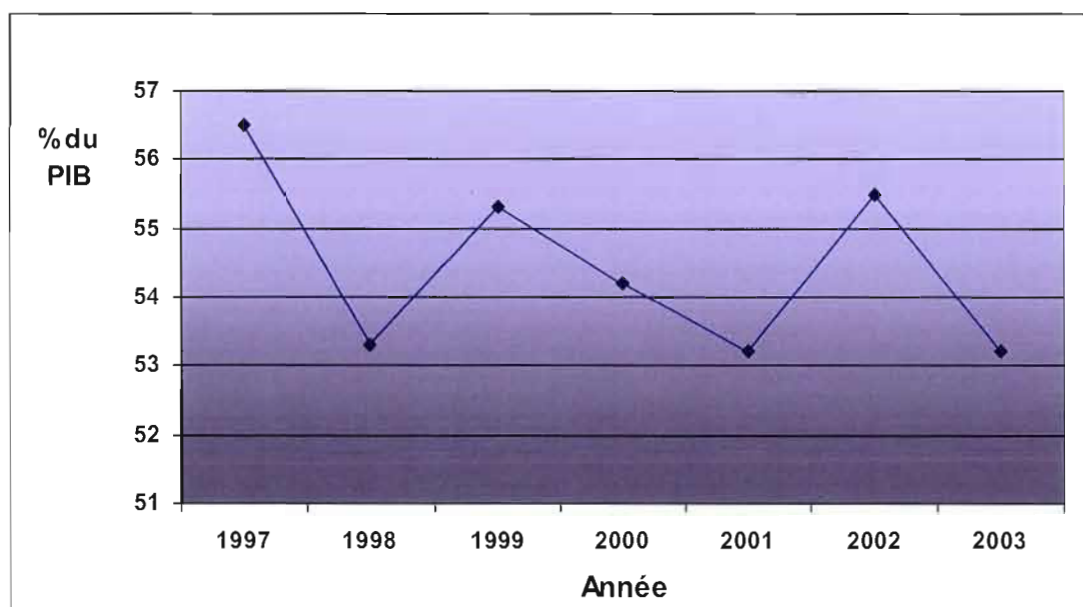
¹¹ En 2005, la Banque de France (2007) estimait à 1853,3 millions de dollars la dette totale à court et à moyen terme du Bénin.

Figure 2.1
Représentation en % de la dette multilatérale par rapport à la dette totale, Bénin, 2002-2005



Source : Banque de France, 2007

Figure 2.2
Encours de la dette extérieure du Bénin en % du PIB, 1997-2003



Source : INSAE, 2003a

2.1.4 Situation des différents secteurs économiques

D'après la Banque de France, le secteur secondaire béninois ne contribuait en 2006 qu'à 14,5 % du PIB, tandis que la part des secteurs primaire et tertiaire représentait respectivement 37,1 % et 48,4 % (Banque de France, 2007).

Différents facteurs expliquent la pauvreté du complexe industriel béninois. Premièrement, du fait de son dynamisme et de sa diversité, le secteur industriel nigérian livre une compétition féroce à l'industrie béninoise. (Igué, 1999). Deuxièmement, le Bénin souffre d'une insuffisance en matières premières à haute valeur ajoutée – telles les métaux lourds et le pétrole – indispensables au déploiement du secteur secondaire (Hountondji, 2000). Troisièmement, le développement de l'industrie béninoise est freiné par diverses insuffisances institutionnelles, tels la planification et le financement insuffisants du secteur industriel, l'instabilité et l'opacité de la gestion macro-économique, elle-même axée sur le court terme (recherche de profits immédiats), etc. (Igué, 1999, Hountondji, 2000).

Il en résulte une forte dépendance du Bénin aux investissements étrangers. Dès lors, le processus de privatisation des grandes sociétés nationales, entamé depuis l'adhésion au PAS, ne profite qu'aux investisseurs étrangers, faute de grands entrepreneurs locaux et d'un marché local dynamique :

L'État n'a jamais rien fait, non plus, ou n'a jamais fait grand chose, pour favoriser l'émergence d'une [classe industrielle]. Ainsi les privatisations qui se succèdent depuis 1990 ont régulièrement eu pour effet de conforter la suprématie du capital étranger. (Hountondji, 2000, p. 211).

Aussi, nous constaterons que le déficit d'investisseurs locaux représente un frein à la mise en œuvre de certains projets environnementaux qui nécessitent des investissements majeurs, tel que le transport routier collectif (*voir* art. 3.3.3, chap. III).

Le secteur tertiaire béninois est sans nul doute le plus dynamique d'entre tous. Au Bénin, l'étude du secteur tertiaire exige de porter une attention toute particulière à deux types d'activités : les activités de réexportation et les activités informelles.

Les activités de réexportation consistent à importer certaines marchandises, pour ensuite les exporter dans les pays enclavés de la sous région. Plus particulièrement, depuis les années 1970, le Nigeria représente un marché fortement prisé par les réseaux de réexportation. Longtemps fermé sur lui-même en raison d'une politique douanière très restrictive, le marché nigérian ne présentait, jusqu'à récemment, qu'une ouverture partielle au marché mondial. Particulièrement sollicités lors de la crise du Biafra, les réseaux de réexportation béninois contournaient les restrictions commerciales du Nigeria pour combler une part de la demande nigériane. Au nombre des marchandises réexportées, on retrouve : le riz (dans une grande proportion), le lait, la farine de blé, le tabac, les tissus en coton, les piles électriques, les cigarettes, les voitures d'occasion, etc. (Igué, 1999).

Progressivement, les dirigeants béninois ont fait des activités de réexportation une stratégie économique à l'échelle régionale. C'est dire qu'elles représentent un enjeu économique majeur pour le développement du Bénin (Fourmann, 2002). Mais, compte tenu de l'intégration progressive des pays de la sous région à la mondialisation de l'économie, l'avenir de ces dernières est chaque jour un peu plus compromis...

Pour leur part, les activités informelles n'occupent pas moins de 95 % de la population âgée de 10 ans et plus (INSAE, 2003b). Ce constat doit toutefois être nuancé, car un individu peut se retrouver à la fois dans le secteur formel et dans le secteur informel, tout comme un individu jugé inactif selon les statistiques officielles peut aussi contribuer au secteur informel.

Les activités informelles regroupent de l'agriculture à petite échelle¹², l'artisanat, la menuiserie, ainsi que de nombreux services, dont la restauration, la couture, la coiffure, les transports¹³, etc. (Igué, 1999).

¹² À ce sujet, voir art. 3.1.2, chap. III

¹³ À ce sujet, voir art. 3.3.3, chap. III

Puisqu'elles s'opèrent en dehors du circuit de production officiel, l'appréhension de la contribution des activités informelles au PIB national, tout comme la compréhension de leurs mécanismes, s'avèrent assez épineuses :

Dans les banlieues des grandes agglomérations africaines la majeure partie de ce que les économistes occidentaux ont baptisé économie informelle est largement immergée dans une socialité complexe et exubérante, faite de réseaux néoclaniques et d'innovations culturelles multiples. (Latouche, 1998, p. 91).

Or, la production de richesses apparaît assez faible au regard des statistiques officielles, qui ne tiennent compte que des échanges strictement marchands. Pourtant, le secteur informel est créateur d'une multitude d'initiatives locales par lesquelles une grande partie de la population béninoise tente de lutter contre son exclusion économique. Pour un nombre important d'individus, les activités informelles permettent alors d'amoindrir les impacts de la pauvreté monétaire (Igué, 1999).

En dernière analyse, si le secteur cotonnier du Bénin fait l'objet d'une attention particulière des dirigeants et que le secteur tertiaire fait preuve d'un dynamisme considérable, il n'en demeure pas moins que ces derniers ne suffisent guère à briser le cercle du sous-développement. Car l'économie du Bénin repose aujourd'hui sur des activités peu rentables et surtout, qui tiennent difficilement la route devant l'implacable jeu de la mondialisation économique. Et puisque le gouvernement actuel ambitionne de faire du Bénin l'un des premiers producteurs de coton en Afrique (Gbodougbe, s.d.), il serait illusoire d'espérer d'ici peu une révision de ses orientations économiques...

2.1.5 L'état du développement humain

Selon le PNUD, le Bénin se classe parmi les vingt-deux pays à faible développement humain. Ainsi, en 2005, l'État se positionnait au 163^e rang (sur un total de 177 pays) dans le classement selon l'indicateur de développement humain (IDH), avec un indice d'une valeur de 0,437 (PNUD, 2007a).

Il est aisé de constater la modicité du système scolaire béninois. D'une part, la discrimination à l'égard des filles persiste toujours : le taux net de scolarisation¹⁴ de celles-ci (6-14 ans) n'atteint que de 45,3 %, contre 56,9 % chez les garçons. D'autre part, un écart perdure aussi entre les zones rurale et urbaine, avec des taux respectifs de 38,9 %, contre 61,1 % chez les citadins (INSAE, 2003b). En conséquence, l'analphabétisme prend depuis quelques années une proportion inquiétante : entre 1995 et 2005, 65,3 % des adultes (15 ans et plus) étaient considérés analphabètes (PNUD, 2007a).

Le gouvernement s'emploie tout de même à corriger cette situation, en prenant diverses mesures rectificatives. D'ailleurs, à la rentrée scolaire de 2006, le gouvernement de Thomas Yayi Boni a livré un message clair quant à l'égalité de l'accès à l'éducation :

Face à ce tableau peu reluisant du système actuel de financement de l'enseignement primaire et secondaire, le Conseil des Ministres a décidé, pour rendre effective la gratuité de l'école : - de supprimer pour compter de cette année scolaire, les contributions et souscriptions à la maternelle et au primaire sur toute l'étendue du territoire national. (Nobime, 2006, s.p.).

Pour sa part, le système de santé souffre d'une importante pénurie de main-d'oeuvre. En 2004, l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) y recensait 0.04 médecins, 0.84 infirmières, 0 dentistes et 0 pharmaciens pour 1000 habitants¹⁵ (2006b).

Par ailleurs, 27,2 % des cas de mortalité infantile (moins de 5 ans) est attribuable au paludisme et 21,1 % à la pneumonie (OMS, 2006a). Enfin, le taux d'immunisation des enfants contre les principales maladies infantiles¹⁶ demeure assez modeste : en 2007, seulement 47 % des enfants de douze à vingt-trois mois étaient complètement immunisés (INSAE, 2007).

En dépit d'une situation peu reluisante, l'examen des indicateurs du développement humain montre un certain progrès depuis les années 1970 (*voir* fig. 2.3). En revanche, la

¹⁴ Le taux net de scolarisation correspond au : « rapport entre l'effectif des élèves du primaire ayant 6-11 ans à l'effectif des enfants de 6-11 ans. (INSAE, 2002a, p. 15) ».

¹⁵ L'effectif total étant respectivement de : 311, 5 789, 12, 11 (OMS, 2006b).

¹⁶ Il s'agit de la polio, la diphtérie, le tétanos, la coqueluche et la rougeole (INSAE, 2007).

pauvreté monétaire semble persister, nonobstant les différentes stratégies empruntées par les autorités et leurs partenaires au développement.

En 2005, le PNUD évaluait à 30,9 % la proportion de la population vivant avec moins de 1 \$ US par jour et à 73,7 % celle vivant avec moins de 2 \$ US (PNUD, 2007a). D'autres enquêtes ont également démontré un accroissement de la pauvreté au cours des années 1990 : « (...), il a été observé que le phénomène persiste et s'aggrave. De 33 % au cours de la période 1994-1995 l'incidence de la pauvreté est passée à 36 % au cours de la période 1999-2000 selon les différentes études sur la pauvreté. » (CNUED, 2002, p. 7). Selon l'INSAE, l'incidence se serait encore accrue en 2002, pour atteindre 43,1 % au Bénin et 33,8 % à Cotonou.¹⁷ Seulement, ces résultats ne concernent uniquement que les ménages dits pauvres. Or, si nous incluons les ménages dits « vulnérables à la pauvreté », l'incidence de pauvreté passe à 59 % pour la ville de Cotonou (Ministère de l'Environnement, de l'Urbanisme et de l'Habitat [MEHU] et Commission Européenne, 2005).

Pour sa part, la proportion de chômeurs était évaluée en 2002 à 0,7 pour l'ensemble du pays et à 2,3 % pour Cotonou (INSAE, 2003a). Retiré de son contexte, ce résultat traduit difficilement la vulnérabilité économique que rencontre de nombreux Béninois, au moment où la majorité de la population active se retrouve dans le secteur informel :

L'économie béninoise est caractérisée par un niveau d'informalisation extrêmement élevé avec une grande faiblesse et précarité des revenus et des emplois informels sans aucune protection sociale dominés à 60 % par les femmes. (MEHU et Commission Européenne, 2005, p.17).

¹⁷ En 1999, dans son Enquête Légère En Milieu Urbain (ELAM), l'INSAE fixait à 91 705 FCFA par an le seuil de pauvreté monétaire (MEHU et Commission Européenne, 2005).

Tableau 2.2

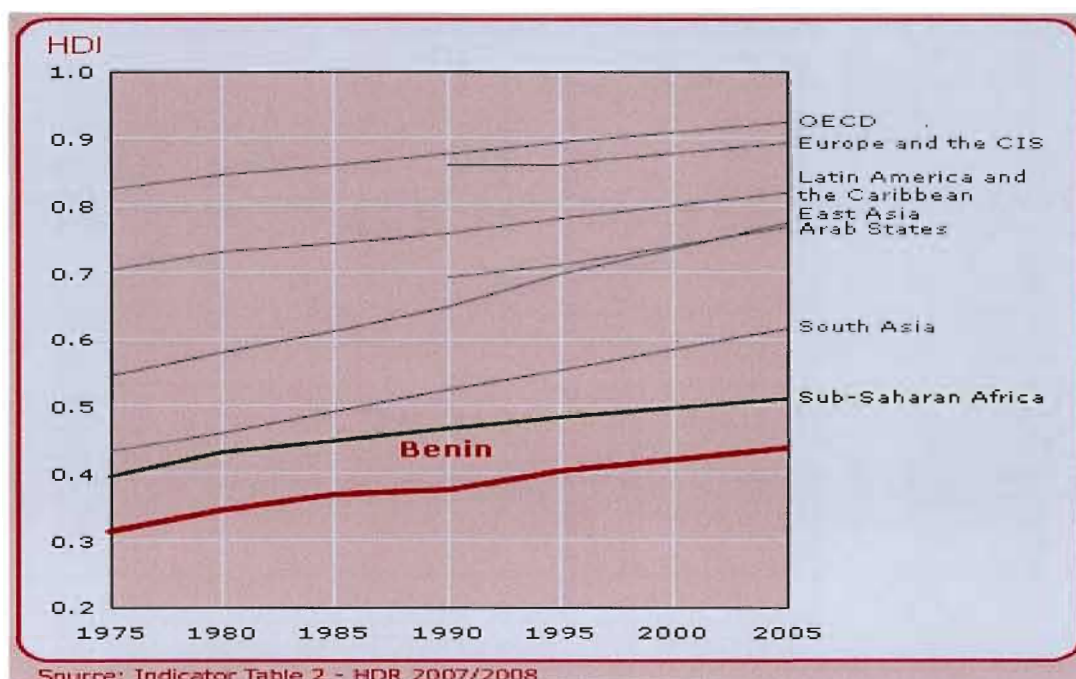
Représentation en % de l'évolution du PIB réel par rapport du PIB réel par habitant au Bénin, 1997-2007.

Année	1997-2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PIB	5,2	4,5	3,9	3,1	2,9	4,1	4,7
PIB/habitant	2,1	0	2	0,1	0	1,1	1,4

Source : FMI, 2007

Figure 2.3

Représentation de l'évolution de l'IDH¹⁸, au Bénin et dans le monde, 1975-2005.



Source : PNUD, 2007(b)

Selon le gouvernement béninois, les populations généralement touchées par la pauvreté sont : les femmes, les artisans des zones rurales, les agriculteurs sans terre, les habitants des

¹⁸ L'indicateur de développement humain (IDH) est calculé à partir de quatre indicateurs synthétiques : l'espérance de vie à la naissance, le taux d'alphabétisation des adultes, le taux brut de scolarisation et le PIB réel par habitant (Beitone *et al.*, 2001).

zones enclavées, les enfants en « situation difficile » (orphelins, domestiques, etc.), les jeunes retirés de l'école ou chômeurs, les personnes handicapées ou âgées sans assistance (Allagnon, 2002a). Au nombre des facteurs pouvant aggraver la pauvreté, figurent : la grande taille du ménage (plus de six personnes), l'âge du chef du ménage (35 ans et plus), la femme comme chef du ménage et le faible niveau d'instruction (Allagnon. 2002). La pauvreté est aussi renforcée par la tendance inflationniste des prix (hausse générale de 3,8 % en 2006) de certains produits alimentaires de grande consommation tels que la farine de blé, le lait, le pain et la tomate (Banque de France, 2007).

Mais ce portrait chiffré que nous faisons ici de la pauvreté au Bénin n'exprime qu'en partie l'état d'une problématique bien plus complexe. En effet, l'étude de la pauvreté en Afrique ne peut se résumer à l'observation réductrice des variables quantitatives. Or, d'après les observations de Serge Latouche, le choc de la pauvreté y est systématiquement atténué par les solidarités communautaires et familiales, indépendamment des relations marchandes. Néanmoins, la redistribution des « richesses » qui découle de ces solidarités n'en n'ébranle pas pour autant les inégalités sociales :

Cette très forte prégnance du social permet de rompre l'isolement et l'incognito. Dans les cas les plus durs, elle est littéralement ce qui permet de tenir le coup. [...] Elles biaisent fortement les *lois* du marché, limitent les méfaits des rapports marchands, assurent un minimum de garantie contre l'exclusion économique et sociale.
[...]
Entre inégaux, le don vise à reproduire l'inégalité tout en la rendant supportable : le pouvoir généreux du dominant, l'allégeance du dominé. (Latouche, 1998, pp. 47 et 54).

Pour lutter contre la pauvreté, le gouvernement béninois s'est doté en 1994 du programme de la Dimension Sociale de Développement (DSD), complété quatre années plus tard par le Programme National de Développement Communautaire (PNDC). Malheureusement, près d'une décennie s'est écoulée sans qu'on ait pu réduire la pauvreté. En réaction à cet insuccès, une nouvelle stratégie fut élaborée sur la base d'une consultation populaire, soit le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP). À ne pas en douter, ce dernier suscite beaucoup d'espoir chez les dirigeants : « Le Gouvernement considère que ce Document de Stratégie de Réduction est le référentiel unique pour centrer

les politiques nationales et les interventions de tous les partenaires au développement du Bénin sur l'objectif de réduction de la pauvreté. » (Allagnon, 2002, p. 1).

Le DSRP détermine quatre grandes priorités : le renforcement du cadre macro-économique, le développement du capital humain et la gestion de l'environnement, le renforcement de la gouvernance et des capacités institutionnelles et, enfin, la promotion de l'emploi durable et le renforcement des capacités des pauvres à participer au processus de décision et de production (Allagnon, 2002, p. 2). Bref, l'édification d'une économie « saine » comme outil de lutte contre la pauvreté : « Le postulat de base des DSRP stipule la nécessité d'une croissance forte et d'une stabilité macro-économique pour réduire durablement la pauvreté. » (Assilamehoo, 2003, p. 37). Un défi non moins épineux, dans un contexte de libéralisation économique et de désengagement progressif de l'État.

Car, au-delà des bonnes intentions qu'il proclame, le DSRP n'a su dépasser les limites du PAS qui, on l'a vu, entraîne des conséquences majeures pour le bien-être des populations. Et pour cause : le DSRP reprend les mêmes restrictions de dépense qui empêchent le financement des secteurs sociaux prioritaires, dont la santé et l'éducation :

Concilier la stabilité financière et les investissements nécessaires dans les secteurs sociaux s'avère un exercice difficile, qui se heurte à la rigidité des IBW [Banque mondiale, FMI]. Le Bénin a été confronté à ce genre de problème, qui interpelle une nouvelle fois la capacité de ces institutions à rendre cohérents leur nouveau discours et leurs actes. (Assilamehoo, 2003, p. 38).

En donnant préséance à l'assainissement de l'économie, la capacité du DSRP à lutter véritablement contre la pauvreté demeure, pour Assilamehoo, très incertaine.

À la lumière du développement qui précède, nous pouvons déjà douter de la capacité du Bénin à s'investir véritablement dans la mise en œuvre du développement durable. Car si, au Bénin, la norme de développement durable offre une plus grande visibilité aux préoccupations environnementales, ses artisans ont tout de même raté une occasion de surpasser le cercle vicieux du sous-développement. En d'autres termes, la mise en œuvre du développement durable ne peut faire fi d'une révision en profondeur des orientations du

développement économique. Pour ce faire, l'État doit nécessairement diversifier son économie, afin d'amoindrir sa dépendance à l'égard de quelques cultures d'exportation, principalement le coton. Et, n'en déplaise aux partisans du moindre État, ce cheminement ne peut émaner que d'une détermination politique ferme et soutenue... Regrettablement, l'État béninois semble, jusqu'à ce jour, éluder toute réflexion en ce sens. Au contraire, ce dernier poursuit sans dérogation sur la voie du néolibéralisme. Ce faisant, l'État tend à se désengager de plus en plus de la planification de l'économie.

2.2 Présentation de la ville de Cotonou

Cotonou s'étend sur une superficie de 79 km² qui couvre l'ensemble du département du Littoral. Le territoire est divisé d'Ouest en Est par un chenal – communément appelé « lagune de Cotonou » – qui assure une communication naturelle entre le lac Nokoué (Nord) et le golfe de Guinée (Sud) (*voir* app. B, fig. B.2) (Circonscription urbaine de Cotonou et Direction de l'Hygiène et de l'Assainissement [DHAB], 2000).

Principal lieu des activités commerciales (Port Autonome de Cotonou, marchés internationaux de Dantokpa et de Ganhi) et politiques (institutions gouvernementales nationales, représentations étrangères et organisations internationales), Cotonou fait office de métropole nationale. Depuis l'indépendance, Cotonou connaît un essor démographique sans précédent : chiffrée à 78 000 en 1960, la population a atteint la barre des 665 000 en 2002 (INSAE, 2003c).

2.2.1 Décentralisation et responsabilités des communes

Au Bénin, la décentralisation territoriale, amorcée en 1997, va de pair avec la transition démocratique et constitue l'une des exigences de certains bailleurs de fonds (dont la Banque

mondiale et le FMI) (Igué, 1999). Pour les autorités béninoises, la décentralisation représente un outil essentiel à la réalisation de la démocratie et du développement, décidément mieux adaptés aux besoins et aux préoccupations des populations (Laleye, 2003).

Dans la foulée de la décentralisation¹⁹, les responsabilités des différents paliers de l'administration publique ont été réformées en vue d'une répartition plus équilibrée du pouvoir. Depuis, l'État et les communes partagent un certain nombre de compétences dont : l'administration et l'aménagement du territoire, le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, de même que la protection de l'environnement. La commune dispose aussi de compétences propres, telles la distribution de l'eau potable, la collecte et le traitement des déchets solides et liquides (hormis les déchets industriels), l'aménagement et l'entretien du réseau d'évacuation des eaux usées et pluviales, etc. Finalement, la commune veille au respect des normes en matière de salubrité et d'assainissement, en collaboration avec les polices environnementale et sanitaire (Circonscription urbaine de Cotonou et DHAB, 2000). Afin de s'acquitter de ses devoirs, la commune dispose de différentes sources de revenus, dont les redevances, les taxes, les revenus des services, les redistributions de l'État, etc. Mais en réalité, ce sont essentiellement les revenus tirés de l'impôt qui composent son budget, résolument modeste. Quant au soutien de l'État, il demeure bien insuffisant : « les ressources financières n'ont pas encore été transférées en même temps que les compétences. » (Circonscription urbaine de Cotonou et DHAB, 2000, p. 18).

Huit ans après l'avènement de la décentralisation, nos enquêtes de terrain viennent confirmer à nouveau ce constat, à savoir la difficile émancipation des communes, entravée par d'importantes carences financières et un désengagement progressif de l'État (Direction des Services Techniques, 2007a et b). Ce faisant, il est difficile d'espérer que les communes réussissent là où l'État a échoué, elles qui peinent à rassembler un minimum de ressources et à assurer le fonctionnement des quelques structures existantes. Les communes,

¹⁹ Au lendemain de la loi sur la décentralisation, le territoire du Bénin est passé de six à douze départements administratifs, ainsi qu'à soixante-dix-sept communes, desquelles vingt-quatre forment l'agglomération de Cotonou. Aussi, la ville compte maintenant 144 quartiers.

toujours plus surchargées, parviendront-elles à surmonter le cercle vicieux du sous-développement ? Et qu'advient-il de celles qui, dans les régions plus enclavées, n'ont qu'un accès limité aux infrastructures et aux opportunités de développement ?

2.2.2 Aménagement et gestion urbaine

Au Bénin, l'aménagement et le développement urbains se trouvent dans une situation chaotique, qui témoigne d'une absence de contrôle de la part des autorités :

La croissance urbaine actuelle ne s'inscrit dans aucune planification maîtrisée par les acteurs et intervenants de développement urbain à quelque niveau que ce soit en faveur d'une répartition équilibrée de la population, des ressources, équipements et infrastructures de développement et services urbains sur l'espace national. (Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme (MEHU) et Commission européenne, 2005, p. 68).

Les populations de la ville évoluent donc dans un habitat précaire et peu favorable à leur épanouissement : insalubrité et présence de diverses pollutions, concentration et exacerbation de la pauvreté dans certains quartiers, etc. (MEHU et Commission européenne, 2005).

Pourtant, il existe au Bénin quelques textes devant régir l'aménagement de l'espace urbain.²⁰ Mais, dans la pratique, ces textes n'ont eu que très peu de répercussions. Et pour causes : l'essentiel de la réglementation remonte à l'époque coloniale et, de ce fait, reflète malaisément la réalité ; on rapporte une inobservation courante ainsi qu'une quasi absence de surveillance de la part de l'administration à son endroit ; la plupart des citoyens en

²⁰ Tels l'ordonnance n° 45- 1423 du 28 Juin 1945 relative à l'urbanisme dans les colonies, l'arrêté du 08 Août 1946 fixant les modalités d'établissement, d'approbation et de mise en vigueur des projets d'urbanisme dans les territoires de la France d'Outre-mer, le décret n°59-207 P.C.M/MTP du 28 Novembre 1959 fixant les conditions d'approbation des projets d'aménagement urbain du Dahomey, le décret n°69-155/PR/MTPTPT du 19 Juin 1969 fixant les conditions d'approbation des projets d'aménagement urbain, le décret n°69-154/PR/MTPTPT du 19 Juin 1969 portant création des commissions départementales d'urbanisme, l'Arrêté du 26 Octobre 1992 modifiant les procédures relatives aux documents d'urbanisme, etc. (MEHU et Commission européenne, 2005).

méconnaissent le contenu qui, de surcroît, ne couvre pas l'ensemble des problèmes ou des questions relatifs à l'urbanisme, etc. (MEHU et Commission européenne, 2005).

S'ajoute à cela la crise du secteur foncier qui est largement due aux lacunes de l'État en matière de gestion des titres fonciers : absence de contrôle, non conformisme de l'administration à l'égard de la réglementation, ... De cette façon, la majorité des parcelles (plus de 85 %) qui se trouvent dans la zone de Cotonou ont été vendues sans le contrôle de l'État. Il en résulte alors divers abus, ainsi qu'une habitation anarchique, parfois même préoccupante, du territoire :

La ville de Cotonou est alors soumise à une forte spéculation foncière qui combinée au manque de contrôle de l'occupation spatiale, a entraîné l'occupation sauvage des zones impropres (zone non *aedificandi* et bas-fonds) par des populations à la recherche de terrains accessibles en terme de coûts et de disponibilité. (Circonscription urbaine de Cotonou et DHAB, 2000, pp. 20-21).

Dans les temps à venir, il y a tout de même lieu d'espérer une amélioration de la situation, car le gouvernement et ses partenaires au développement ont procédé récemment à la révision du cadre réglementaire d'aménagement urbain et à l'élaboration d'outils plus adéquats.²¹

2.3 Institutionnalisation de la norme de développement durable : outils institutionnels et juridiques

2.3.1 Le Plan d'Action Environnemental

Le Plan d'Action Environnemental (PAE) du Bénin a été élaboré en 1991 à la suite d'investigations auprès des citoyens. Deux ans plus tard, le document entrait officiellement en vigueur.

²¹ Dont les principaux sont le DEPNAT (2002), le PAACO de l'Agence Française de Développement et le SDAU du Grand Cotonou (incluant les communes de Cotonou Porto-Novo, Ouidah, Abomey-Calavi et Sèmè-Podji).

Le Plan vise trois objectifs généraux : changer les comportements ou combattre l'« incivisme »²² des populations, développer les connaissances et les outils nécessaires à la gestion rationnelle des ressources naturelles et améliorer le cadre de vie des populations (MEHU, 1993). Conformément à ces objectifs, le PAE identifie sept champs d'action prioritaires :

- l'éducation, la formation, la sensibilisation et la communication ;
 - la recherche action sur les territoires ;
 - la gestion de la diversité écologique ;
 - la gestion des ressources en eau ;
 - l'amélioration du cadre de vie rural ;
 - l'amélioration du cadre de vie urbain ;
 - le cadre institutionnel et législatif ;
 - la création d'un système d'information sur l'environnement.
- (MEHU, 1993, pp. 6-7).

Chacun de ces champs d'action implique divers projets qui illustrent bien l'ampleur de la tâche pour un ministère de l'environnement²³ alors à peine âgé d'un an. D'ailleurs, le document fait preuve d'un étonnant discernement, en anticipant les obstacles qui devaient se dresser contre la réalisation des objectifs du plan :

- la crise macro-économique que travers[ait] le pays et les restrictions qu'imposent l'ajustement structurel à l'État en matière d'intervention dans le secteur public et de planification financière ;
- le manque de données fiables ;
- le manque global de moyens ;
- l'influence directe des politiques des pays voisins ;
- la faible taille du pays ;
- le fort degré d'analphabétisme. (MEHU, 1993, p. 58).

Bien que le Plan fût conçu il y a plus de 15 ans, il demeure tout de même bien représentatif de l'état de l'environnement et des divers facteurs de nuisance. D'ailleurs, la majorité des obstacles énumérés ci-dessus restent bien d'actualité ...

²² Terme fréquemment utilisé par les intervenants de l'environnement au Bénin.

²³ Le ministère de l'environnement était autrefois fusionné à celui de l'Habitat et de l'Urbanisme : ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme. Mais depuis l'arrivée au pouvoir en 2006 de l'actuel président Yayi Boni, un ministère est maintenant pleinement consacré à l'environnement : le Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature (MEPN).

2.3.2 L'Agenda 21 National

L'Agenda 21 National du Bénin est partagé en quatre grandes sections, qui elles-mêmes regroupent plus ou moins une dizaine de chapitres. Chacun de ces chapitres est consacré à un défi global et rejoignent de très près les différents objectifs de développement durable de la déclaration de Rio.

Compte tenu qu'il nous est impossible de présenter l'ensemble de ces défis, nous ne retiendrons que les grands axes d'intervention du document, du reste très évocateurs de l'enthousiasme de l'État à l'égard de la norme de développement durable :

- les dimensions sociales, économiques et culturelles du développement durable : lutte contre la pauvreté, changement des modes de consommation, contrôle de l'évolution démographique, promotion de la santé et de l'assainissement, protection du patrimoine culturel, etc.,
- la conservation et la gestion des ressources naturelles aux fins du développement : protection de l'atmosphère, gestion et répartition rationnelle des terres, gestion rationnelle et durable des ressources en eau et des zones humides, de la diversité biologique, des forêts et des régions désertiques, développement de pratiques agricoles durables, gestion des déchets solides et liquides,
- le renforcement des capacités et du rôle des principaux groupes de la société civile²⁴ : élever la participation des enfants, des femmes, des collectivités locales et des groupements de la société civile au développement, etc.,
- les moyens d'exécution : ressources financières, transfert de techniques et de technologies propres, coopération scientifique, éducation et sensibilisation des populations. (MEHU, 1997).

Quelques années plus tard, à la veille du Sommet de la Terre de 2002, un rapport national témoignait des diverses initiatives prises par le Bénin en faveur du développement durable.

²⁴ Duquel émergea quelques années plus tard la Charte Nationale sur la Gouvernance (voir art. 2.3.5 du présent chapitre).

D'abord, du point de vue institutionnel et scientifique, le rapport atteste d'une amélioration indéniable :

- création de différents programmes socio-économiques de lutte contre la pauvreté et le chômage,
- production de multiples enquêtes nationales portant sur les besoins des populations (Enquêtes Légères auprès des Ménages, Enquêtes sur les Conditions de Vie des Ménages Ruraux),
- information et sensibilisation des populations à certaines problématiques environnementales,
- développement de stratégies sectorielles de protection et de gestion des ressources naturelles (dont la politique nationale en matière d'agriculture, d'élevage et de pêche),
- imposition de mesures restrictives en vue de lutter contre les pollutions,
- etc. (ONU, Département des affaires économiques et sociales, 2002).

Toutefois, aussi nombreuses et diversifiées que soient les mesures engagées par l'État, force est de reconnaître que nombre d'entre elles n'ont connu que peu de résultats concrets. Au surplus, le rapport fournit très peu d'informations sur les ressources attribuées aux différents objectifs de l'Agenda 21 National. Enfin, compte tenu que le rapport fut rédigé il y a déjà six ans, nous demeurons à ce jour bien mal informés sur l'état de la mise en œuvre du développement durable au Bénin.

2.3.3 La Loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin

La loi n° 98-030, portant *loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin*, a été adoptée par l'Assemblée Nationale du Bénin le 12 février 1999. Essentiellement, elle définit

les valeurs, les principes et les règles devant guider l'action et les comportements en matière d'environnement²⁵ au Bénin.

La loi cible trois grands objectifs : la protection de l'environnement, la restauration des éléments dégradés et l'équilibre entre développement et environnement (Présidence de la République du Bénin, 1999).

Plus concrètement, la protection de l'environnement réfère à la prévention, l'anticipation, la cessation et la limitation des comportements nuisibles, ainsi qu'à la surveillance de la qualité de l'environnement. Pour ce faire, la loi met à la disposition des administrateurs divers outils, dont l'étude d'impact, l'audit environnemental et les audiences publiques. L'étude d'impact permet d'anticiper les méfaits que peut avoir un projet sur l'environnement et sera rendue obligatoire suivant l'avis du Ministre de l'Environnement. Désormais : « Nul ne peut entreprendre des aménagements, des opérations, des installations [...] sans suivre la procédure d'étude d'impact sur l'environnement, lorsque cette dernière est exigée par les lois et règlements. » (Présidence de la République du Bénin, 1999, p. 48). Quant à l'audit environnemental, il s'agit d'un outil de contrôle et d'évaluation des activités des diverses entreprises sur la qualité de l'environnement : « L'audit environnemental permet au Ministre de veiller au respect des normes et standards afin d'exiger des mesures correctrices ou de prendre des sanctions dans le cas de non respect délibéré ou récidive. » (Présidence de la République du Bénin, 1999, p. 51). Enfin, l'audience publique favorise la participation du citoyen et des acteurs de la société civile aux délibérations relevant du domaine environnemental (Présidence de la République du Bénin, 1999). Le principe de la gestion participative découle de l'Article 27 de la Constitution de la République selon lequel : « Toute personne a droit à un environnement sain, satisfaisant et durable et a le devoir de le défendre (...). » (Haut Conseil de la République du Bénin, 1990, p.8).

Pour sa part, l'objectif de la restauration des éléments dégradés interpelle le principe du pollueur-payeur qui exige de tout auteur d'une pollution à procéder à la cessation ou à

²⁵ Suivant la loi-cadre, la notion d'environnement exprime : « l'ensemble des éléments naturels et artificiels ainsi que des facteurs économiques, sociaux et culturels qui influent sur les êtres vivants et que ceux-ci peuvent modifier (...). (Présidence de la République du Bénin, 1999, p. 6) ».

l'atténuation des conséquences qui en découlent (Présidence de la République du Bénin, 1999).

Finalement, l'objectif de l'équilibre entre développement et environnement est manifestement le parent pauvre de la loi-cadre. Et pour cause : aucune disposition spécifique ne lui est réservée. Cette profonde lacune n'est pas sans conforter les doutes qui planent sur la faisabilité de la mise en œuvre d'un développement réellement synergique...

Conformément à la résolution n° 47/19 (1992) de l'Assemblée Générale de l'ONU, chacun des pays membres de la CNUED doit instituer un organe national de développement durable, chargé d'assurer la correspondance des Agenda 21 internationale et nationale. Au Bénin, il s'agit de la Commission Nationale du Développement Durable, mise en place par la loi-cadre sur l'environnement (CNDD, 2001).

Au plan national, le rôle de la CNDD a pour mandat d'appuyer l'État dans le processus d'institutionnalisation de la norme : « [la CNDD] est l'organe consultatif chargé de l'intégration de la dimension environnementale dans les politiques, stratégies, programmes et projets sectoriels de développement. » (CNDD, 2001, s.p.). Or son rôle se limite essentiellement à celui de conseiller, c'est-à-dire :

- (...) d'émettre des avis sur toute politique et stratégie de développement susceptible d'affecter l'environnement, les ressources naturelles et la biodiversité, préalablement à son adoption par le Gouvernement ;
- [...] ;
- (...) de jouer un rôle consultatif vis à vis du Gouvernement pour tout projet de texte juridique touchant à l'environnement et au développement, et d'initier au besoin des projets de textes en la matière ;
- [...] ;
- (...) de coopérer plus étroitement possible avec les organisations sous-régionales et internationales. Cette coopération peut s'effectuer avec le secteur privé, les pouvoirs locaux, les organisations non gouvernementales et les autres principaux groupes de la société intervenant dans le domaine du développement durable. (CNDD, 2001, s.p.).

À son tour, l'Agence Béninoise pour l'Environnement (ABE)²⁶ est présentée dans la loi-cadre sur l'environnement comme une : « institution d'appui à la politique nationale en matière de protection de l'environnement. » (Présidence de la République du Bénin, 1999, p.13). Plus explicitement, elle seconde le ministère de l'environnement dans les dimensions scientifique et technique de l'application de la loi. Par exemple, elle a pour responsabilités de :

- faire la planification et le suivi du Plan d'Action Environnemental ;
- de produire un rapport annuel sur l'état de l'environnement ;
- d'évaluer les études d'impact ;
- de soutenir les collectivités locales dans l'élaboration de leurs stratégies environnementales ;
- de participer à l'éducation et à la sensibilisation des populations à la question environnementale ;
- de veiller au respect des normes environnementales dans les actions et décisions des différents ministères de la République (...) (Présidence de la République du Bénin, 1999).

D'autre part, l'ABE produit une gamme de données statistiques sur l'état et l'évolution de l'environnement (ABE, 2002a ; 2002b).

2.3.4 La Police Environnementale

Afin de veiller au respect de la législation environnementale, l'État du Bénin s'est muni en 1996 d'une police environnementale (décret n° 96-115).²⁷ Mais celle-ci n'est devenue effective qu'en 2001, avec l'adoption du décret n° 2001-096 (Division de la Police Environnementale (DPE), 2007).

²⁶ L'ABE a été fondée en 1995 par le décret n° 95-47

²⁷ La Police Environnementale dépend du Service Réglementation et Contrôle (SRC) des différentes Directions Départementales du Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature (MEPN).

Aujourd'hui, la Police Environnementale compte vingt-deux inspecteurs pour l'ensemble du territoire national, dont huit pour les départements du Littoral et de l'Atlantique. Ses pouvoirs s'exercent dans diverses sphères de l'environnement, dont la pollution des eaux, des sols et de l'atmosphère. Elle apparaît donc, dans le cadre du présent mémoire, comme un acteur incontournable (Direction Générale de l'Environnement, 2005).

Suivant les textes en vigueur, la Police Environnementale du Bénin a pour mission de : « prévenir, rechercher, constater et réprimer les infractions à la législation environnementale. » (Division Police Environnementale (DPE, 2005, p. 15). De ces missions, il lui incombe diverses responsabilités, telles que :

- assurer le respect général de la juridiction environnementale,
- surveiller les activités des entreprises et des industries sur le territoire concerné, de sorte à ce qu'elles respectent les normes environnementales,
- contribuer à la sensibilisation et à l'implication des populations dans les différents enjeux environnementaux,
- engager les mesures judiciaires nécessaires dans les cas de pollution,
- de concert avec l'Agence Béninoise pour l'Environnement, accompagner les communes en matière de législation et d'intervention environnementales (DPE, 2005).

D'après le décret de 2001, la Police Environnementale dispose de capacités coercitives qui, espère-t-on, lui permettront de décourager les pollueurs et les récidivistes. Ces capacités se rapportent au pouvoir d'enquêter sur les situations de pollution, de verbaliser et d'émettre des infractions aux responsables des pollutions observées (DPE, 2005).

Le 22 janvier 2007, une *Journée de Réflexion sur la Police Environnementale* fut organisée à Cotonou par le MEPN. Cette rencontre, qui réunissait à la fois certains fonctionnaires du MEPN et certaines composantes de la société civile a permis de déceler les obstacles qui entravent le travail des inspecteurs de l'environnement. En réalité, cette journée représentait un espace d'expression pour les inspecteurs qui rencontrent quotidiennement de sérieuses contraintes, limitant de ce fait leur efficacité. Le rapport de la l'évènement

témoigne de ces difficultés qui sont à la fois d'ordre fonctionnel : conditions de travail précaires (statut contractuel, attributs déficitaires, moyens de transport déficients, pauvreté du matériel informatique et de communication, retard dans le paiement des salaires, etc.), et d'ordre sécuritaire : protection insuffisante contre les violences et les outrages de la population (Direction Générale de l'Environnement, 2007).

Si le Ministre a fait preuve d'un enthousiasme réel quant aux potentialités de cette journée, seul les années à venir nous donneront une idée de ses impacts réels sur les capacités d'action de la Police Environnementale. Certes, tant que son effectif demeurera aussi modeste, elle n'aura qu'une influence limitée sur les comportements des populations en matière d'environnement (Police environnementale, 2007).

2.3.5 La Charte Nationale sur la Gouvernance Environnementale

À travers l'adoption de la Charte Nationale sur la Gouvernance Environnementale (décret n° 2004-273), l'État béninois reconnaissait *de jure* les droits et les devoirs des acteurs non gouvernementaux dans la valorisation et la protection de l'environnement.

L'élaboration de la Charte est l'aboutissement du Forum national sur la *Gouvernance environnementale – État, Communes et Société civile : Rôles et Responsabilités*, tenu à Cotonou les 22 et 23 janvier 2004. Pour les parties en présence, il s'agissait de la possibilité de définir et de préciser le rôle de chacun des acteurs de l'environnement, de manière à combler un vide juridique observé et remédier au désordre qui prévalait dans la conduite de l'action environnementale (UPE, 2007). Parallèlement, à travers l'Article 10 qui délimite la participation civile, la Charte engage clairement le citoyen et la société civile dans la gestion environnementale. À présent, les groupes sociaux : « doivent intervenir à tous les niveaux dans la formulation et l'exécution de la politique nationale. » (UPE, 2004, p. 33).

Suivant la charte, la gouvernance environnementale permettra un meilleur partage des responsabilités et une plus grande synergie entre les acteurs de l'environnement :

(...) la recherche permanente de l'organisation institutionnelle pour une gestion environnementale efficace. Elle est basée sur une responsabilité commune mais différenciée des acteurs impliqués dans cette gestion et repose sur une dynamique constructive entre différents acteurs et sur la primauté du droit. (UPE, 2004, p. 31).

S'agissant des rôles et des responsabilités de chacun, la Charte consacre un article pour chacun des acteurs, soit l'État, les communes et la société civile. D'abord, l'État a pour obligation d'approuver les grandes orientations et politiques nationales, organiser et structurer l'action environnementale dans son ensemble, de même que d'assurer l'application dans la sphère nationale des conventions internationales en matière d'environnement et de développement durable. Ensuite, les communes doivent pour leur part participer aux consultations publiques et, sur leur territoire respectif, ont pour responsabilités de veiller à la gestion rationnelle et à la protection des ressources naturelles, à l'observation par les populations et par les entrepreneurs privés des règles environnementales et d'assainissement nationales (UPE, 2004). À son tour, la société civile²⁸ a pour principale fonction la protection de l'environnement : « La société civile a pour rôle et responsabilité d'être attentive aux pratiques en matière de gestion environnementale et de se constituer en groupe de pression pour influencer sur les décisions et les pratiques portant atteinte à l'environnement. » (UPE, 2004, p.35).

Toutefois, l'influence des communes et des acteurs de la société civile dépend largement de leurs ressources financières et matérielles. À cet égard, la Charte stipule qu'il revient à chacun de mobiliser les ressources nécessaires à la réalisation de leur mission respective. Or, compte tenu de la situation économique actuelle du pays, cette disposition laisse nécessairement planer des doutes sur la capacité réelle de la société civile à participer pleinement à la gestion de l'environnement...

²⁸ Définie dans la charte comme : « (...) les formes de structuration, d'interdépendance et de solidarité relativement autonomes par rapport à l'État, à travers lesquelles les individus satisfont leurs besoins. La société civile comprend, les ménages, les associations de développement, les divers groupements, les organisations non gouvernementales, les sociétés privées (...). » (UPE, 2004, p. 32).

Conclusion

Ce deuxième chapitre nous a permis d'apprécier le parcours du Bénin en matière de développement et de cibler les grands enjeux économiques et humains qui concernent la société béninoise à l'ère du développement durable. De ce tour d'horizon, il ressort que le pays n'est pas parvenu au bout de sa peine, puisque la production des richesses repose toujours sur des secteurs peu rentables et que l'État dépend encore largement de l'aide extérieure pour garantir une stabilité socio-économique minimale. Pour sa part, le développement humain n'atteint toujours pas de résultats satisfaisants, ne serait-ce qu'en atteignant le niveau de l'Afrique subsaharienne.

Certes, le Bénin a fait preuve d'une certaine volonté d'institutionnalisation de la norme de développement durable, grâce à quoi il détient maintenant divers instruments nécessaires à sa réalisation. Néanmoins, ces instruments comportent quelques faiblesses qu'on ne saurait ignorer. D'une part, certains regrettent le caractère trop sectoriel de la politique environnementale : « on remarque une absence d'une politique réelle environnementale d'ensemble et d'une vision claire des objectifs à moyens termes. (ABE, 2002a, p. 35) ». En conséquence, les normes environnementales pénètrent difficilement les différentes institutions gouvernementales. Dans ce contexte, tendre vers un développement réellement synergique s'avère certainement hasardeux. D'autre part, plusieurs déplorent l'ampleur de la corruption dans certains corps professionnels ou secteurs de l'administration publique (Bako-Arifari, 2001 ; Bako-Arifari *et al*, 2005 ; Tidjani Alou, 2005). Ce faisant, certains inspecteurs de la Police Environnementale se sont plaints d'un manque de collaboration de la part de certaines autorités, prises à partie, ainsi que de l'engagement arbitraire de tierces personnes dans certains dossiers (DPE, 2007).

Mais ce qui nous intéresse ici, c'est de savoir comment l'enthousiasme de l'État envers la norme de développement durable se manifeste dans la réalité. Or, en nous transportant au cœur de l'action, le chapitre suivant montrera que cet enthousiasme tarde à se concrétiser dans l'action. En effet, nombre des intervenants de l'environnement déplorent le peu d'implication de l'État en ce qui a trait à la mise en place des conditions économiques

nécessaires à la réalisation des projets de développement durable. Par le fait même, la plupart des projets qui, à Cotonou, s'inscrivent dans une approche de développement durable n'ont pour le moment qu'une portée limitée.

CHAPITRE III

DE LA MISE EN ŒUVRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE À COTONOU À TRAVERS LA DIMENSION ENVIRONNEMENTALE

À Cotonou, l'intervention environnementale repose aujourd'hui sur divers types d'acteurs : ministères, institutions municipales, société civile et partenaires au développement. L'ascension d'acteurs non étatiques dans le secteur de l'environnement ne peut être dissociée de la déroute de l'État qui, suite à la crise économique des années 1980, ne parvenait plus à endosser l'ensemble des charges qui lui incombait. L'adhésion au PAS comme solution à cette crise a alors facilité la pénétration de nouveaux acteurs dans des sphères autrefois réservées à l'État. La raison en est que les PAS sont porteurs de nouvelles orientations de gestion des affaires publiques, dont la décentralisation, la privatisation et la bonne gouvernance. Ces principes, en vogue au sein des institutions financières internationales (BM, FMI), participent au désengagement de l'État et, par ricochet, à la valorisation du rôle des acteurs non gouvernementaux dans divers domaines. La Charte Nationale sur la Gouvernance Environnementale constitue d'ailleurs une illustration bien judicieuse de cette nouvelle orientation (*voir* art. 2.3.5, chap. II). Bref, il en découle une montée progressive de l'influence des acteurs non étatiques ; ce qu'atteste explicitement l'étude de la mise en œuvre du développement durable à Cotonou.

À priori, ces nouveaux principes de gestion inspirent une plus grande efficacité de l'action, ainsi qu'une meilleure prise en compte des besoins des citoyens. Toutefois, à Cotonou, les différents projets environnementaux tardent à se concrétiser, puisque nombre d'entre eux souffrent d'un manque de financement. Cela se comprend en partie par le caractère disproportionnel des fonds accordés par l'État, eu égard à la croissance des responsabilités imputées à la mairie et la société civile : « On vous donne des rôles et des

responsabilités, c'est fantastique. Mais on ne vous donne pas les moyens de les accomplir. » (UPE, 2007). Parallèlement, nous verrons que l'État ne s'investit que faiblement dans la construction d'infrastructures, l'établissement de partenariats et d'un cadre macro-économique favorable à la réussite des initiatives environnementales. Tout cela contribue nécessairement à freiner le dynamisme des intervenants, ainsi que le potentiel de leurs initiatives.

L'engagement timide de l'État en matière d'environnement s'observe aussi à la lecture des budgets nationaux. En effet, un document de l'ABE relate une importante carence en ressources financières pour le ministère de l'environnement (MEHU/MEPN). D'après le même organisme, la part allouée à ce ministère ne devrait pas se trouver en dessous de 1% du budget national, ce qui correspondrait au seuil critique :

Le choix du seuil critique relève de la volonté des décideurs politiques et des finances publiques. Nous pensons toutefois qu'il faut dépasser la planche de 1%. [...] Une part inférieure à 1 % est pratiquement insignifiante pour faire face aux problèmes environnementaux au Bénin. (ABE, 2002b, p. 230).

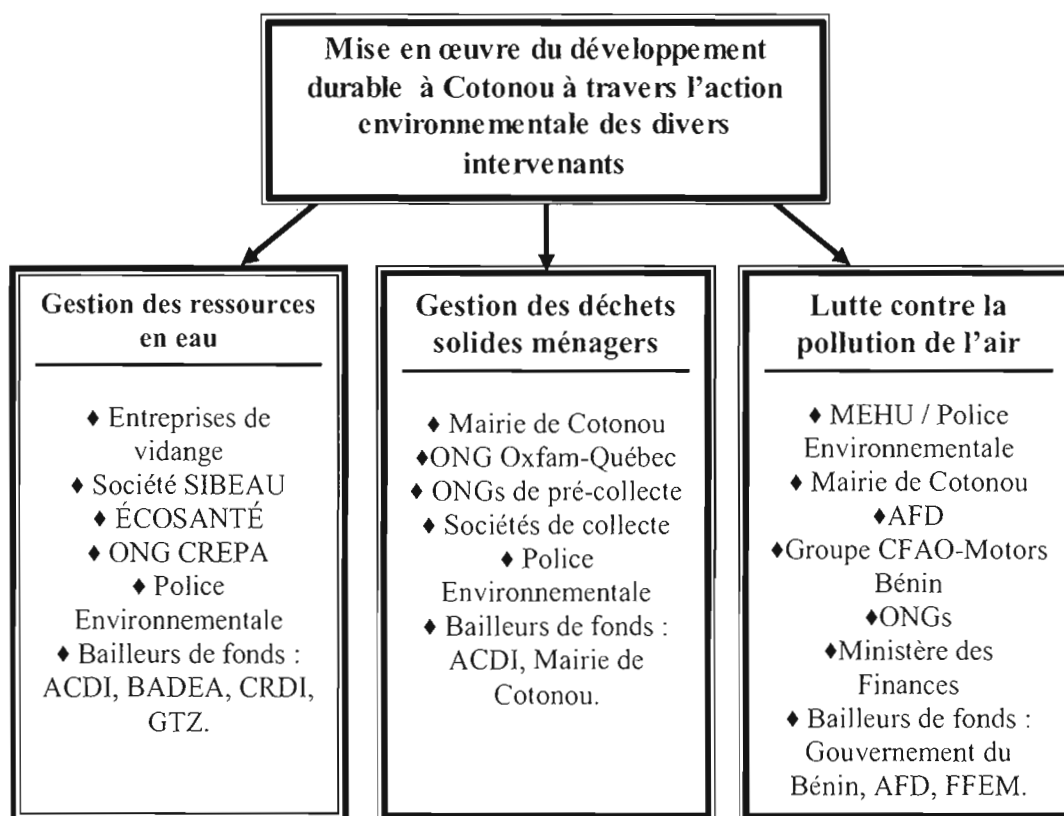
Pourtant, au cours des années 1990, le budget accordé au ministère de l'environnement béninois a rarement dépassé la proportion de 1% du budget national, avec une moyenne de 0,58 % entre 1992 et 2001 (ABE, 2002b). Malheureusement, nous ne disposons pas de données récentes qui permettraient d'évaluer la situation financière actuelle du MEPN. Mais nos entretiens avec certains des agents du ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature n'évoquent aucune amélioration notable en termes de ressources budgétaires.

Dans ces conditions, la plupart des projets environnementaux en voie de réalisation à Cotonou sont actuellement financés par des bailleurs de fonds étrangers, tels l'ACDI, l'AFD et la GTZ (*voir* figure 3.1 du présent chapitre). On peut alors se questionner sur le bien-fondé de cette dépendance financière, car cela n'est pas sans rappeler l'idée de l'extraversion qui, comme nous l'avons vu, est tant décriée par certains économistes.

Du reste, le désengagement progressif de l'État a engendré une hausse des frais pour les populations, principalement en matière d'assainissement (ramassage des déchets et collecte

des eaux usées). Malgré cette pression sans cesse plus lourde sur le citoyen – que nous savons déjà confronté à des difficultés économiques majeures – l'État n'a toujours pas engagé de mesure d'aide financière. Par conséquent, nous verrons que la collaboration des populations est souvent difficile à obtenir, en dépit des efforts déployés par les intervenants en matière de contrôle et de sensibilisation.

Figure 3.1
Répartition des acteurs interrogés selon leur problématique d'intervention,
Cotonou, 2006-2007



Pour chacune des problématiques retenues, nous exposerons le diagnostic de la situation, les actions entreprises par les intervenants interrogés, ainsi que leur bilan respectif. L'appréciation des résultats nous permettra de discuter des atouts et des obstacles que rencontrent ces acteurs dans l'atteinte de leurs objectifs. Après quoi, nous pourrions procéder

à une analyse plus systémique de la mise en œuvre du développement durable dans la ville de Cotonou.

3.1 La gestion des ressources en eau et des eaux usées

Afin de satisfaire ses besoins, la population de Cotonou a recours à différentes sources d'eau et à leurs écosystèmes liés : les eaux de surface, les eaux souterraines et les eaux de mer. Cependant, nous ferons volontairement abstraction des eaux de mer (malgré l'importance capitale des enjeux qui s'y rattachent)²⁹, car pour l'instant elles ne semblent pas faire l'objet d'interventions concrètes.³⁰

3.1.1 Diagnostic de la situation

Une étude réalisée par le Conseil indépendant de l'Application européenne de technologies et de services (AETS)³¹ montre qu'au sud du Bénin, les ressources en eau sont pour le moment disponibles en quantité suffisante pour répondre aux besoins des populations. Mais ces ressources subissent quotidiennement la pression des activités humaines, conséquence de la croissance démographique que connaît la région. Sans un contrôle assidu, ces activités contribuent à la dégradation et à l'épuisement des ressources halieutiques (AETS, 2006).

²⁹ Le principal enjeu est celui de l'érosion côtière : à certains endroits, la dégradation de la côte atteint près de 250 mètres entre 1985 et 1996 (AETS, 2006).

³⁰ Précisons que dans le rapport portant sur le profil du Bénin, présenté à l'occasion du Sommet de Johannesburg, le chapitre 7 témoigne de l'absence totale d'activité liée à la *Protection des océans et de toutes les mers et des côtières* (Département des affaires économiques et sociales, 2002).

³¹ L'étude a pour but de fournir un « Profil Environnemental du Bénin », en vue de mieux orienter le Fonds européen de développement (FED), soit le principal instrument d'aide au développement de l'Union européenne.

En ce qui à trait aux eaux de surface, les activités humaines se font principalement ressentir sur le chenal de Cotonou et le lac Nokoué, du fait de leur intensité. Parmi ces activités, la pêche artisanale est sans doute la plus importante : dans le sud-Bénin, le nombre de pêcheurs se chiffre à 53 000 (annuels et saisonniers confondus) et on estime que la région participe aux trois quarts de la production halieutique nationale (UEMOA, 2007b). De surcroît, la pêche s'intensifie progressivement, en réponse au chômage et aux besoins en protéines d'une population sans cesse grandissante. Ces précisions nous permettent de saisir toute la portée économique et sociale de cette activité pour la ville de Cotonou, elle qui profite de nombreuses ressources en eau (ABE, 2002a).

En cette période de pénurie foncière, le lac, le chenal et leurs berges, abritent des populations particulièrement démunies, attirées par ces espaces vacants et affranchis de toute taxe. Émergent donc des quartiers lacustres, pour la plupart dépourvus d'équipement urbain et exposés à diverses situations d'insécurité. Certaines populations lacustres tentent de transformer le déficit d'infrastructure en une source de revenu. Par exemple, des latrines de fortune sont construites sur pilotis, directement sur les plans d'eau, dans le but de satisfaire les besoins des populations lacustres ou des usagers des marchés adjacents. (Kouchade, 2002). Lors de notre passage à Cotonou, la Police Environnementale déployait beaucoup d'efforts pour enrayer la construction de ce type de latrines. Cependant, les inspecteurs rencontraient beaucoup de résistance de la part des propriétaires, qui voyaient alors menacé un revenu essentiel.

Enfin, même si le Bénin demeure peu industrialisé, certaines industries participent aussi à la pollution des eaux de surface, principalement du chenal de Cotonou. S'il n'existe que très peu d'informations à leur sujet, l'étude de l'AETS a grandement contribué à attirer l'attention sur certaines de leurs pratiques : « Les déchets liquides des industries béninoises sont déversés pour la plupart à la mer, dans les lagunes et dans la nature. Ils proviennent principalement des industries des corps gras, fabrication de boisson, peinture et colorants, industries textiles. » (AETS, 2006, p. 23). Considérant le manque de contrôle environnemental des industries béninoises et le caractère volontariste des propositions qui

leur sont faites, il est aisé de croire que leur attitude face à la chose environnementale dépend essentiellement de leur bonne foi (AETS, 2006).

De ces différentes activités anthropologiques, il s'en suit un taux élevé de pollution bactériologique et chimique des plans d'eau :

(...) une menace hydro-fécale généralisée dans tous les plans d'eau avec une exagération dans la lagune de Cotonou. Cette conclusion est d'autant plus inquiétante qu'elle indexe directement la qualité des poissons et autres ressources halieutiques consommées par les populations locales. (UEMOA, 2007a, p. 24).

En retour, la pollution entrave les activités humaines, causant ainsi une perte de production et de revenus pour les populations dont l'activité économique est liée aux opportunités qu'offrent les ressources en eaux

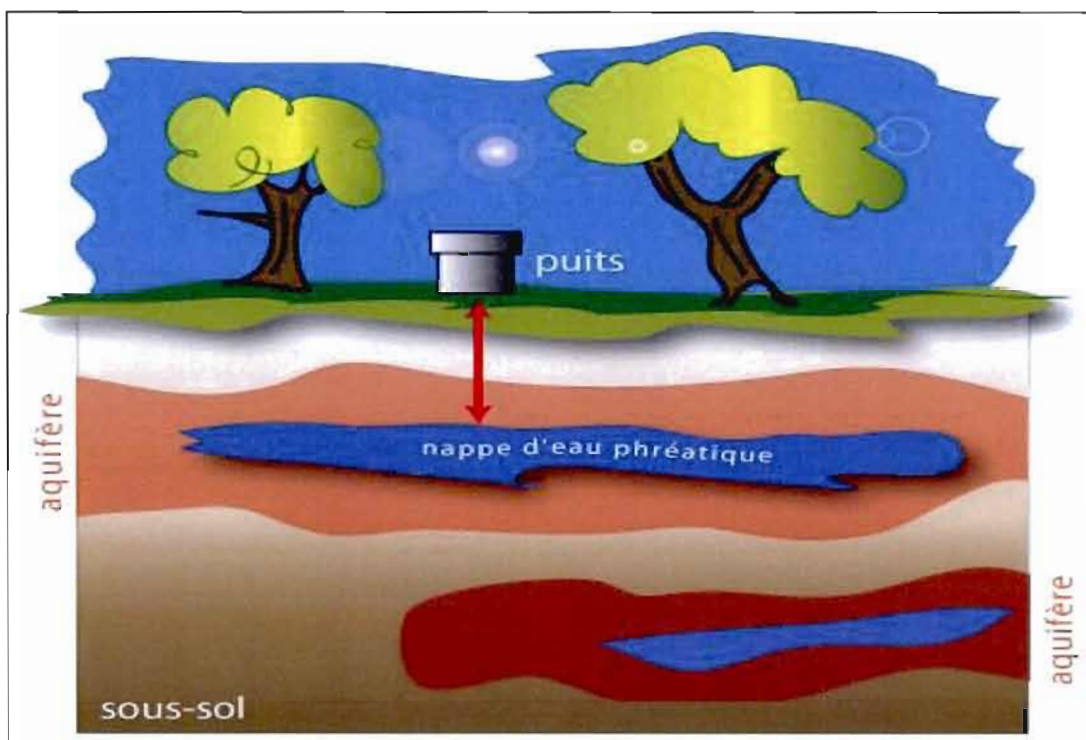
Pour leur part, les eaux souterraines sont prélevées à l'aide de forages ou de puits pour répondre aux divers besoins en eau, qu'ils soient agricoles, domestiques ou industriels. De façon générale, l'eau de la nappe phréatique est le premier aquifère exploité, étant le plus près du sol³² (voir fig. 3.2). L'approvisionnement en eau courante est assuré par la SONEB³³ depuis 2003. Seulement, la société ne dessert que 43,6 % des ménages cotonnois. (INSAE, 2002b). Cela s'explique entre autres par l'insuffisance des infrastructures et des investissements dans le réseau public, ainsi que le faible pouvoir d'achat des populations (ABE, 2002a). Ainsi, l'eau courante n'est utilisée que pour les besoins en eau de boisson et selon nos constats, très peu de ménages semblent y avoir recours pour la cuisine, la lessive et le bain. Pour ces activités, c'est l'eau du puits qui est avant tout sollicitée. Il convient alors de porter une attention toute particulière à l'état de l'eau de la nappe phréatique qui approvisionne les puits.

³² Selon Bertin D. Bossou, un aquifère est défini comme : « un réservoir (milieu poreux) et de sa nappe d'eau souterraine permanente ou temporaire, alimentée par les eaux d'infiltration et pompée par les forages et les puits. (Bossou, 2003, p. 2) ».

³³ La SONEB est une société publique sous la tutelle du MMEH.

L'eau provenant des puits individuels ne semble pas faire l'objet d'une surveillance rigoureuse. Dans la littérature recensée, seuls quelques documents font état de sa condition, et cela n'est pas pour rassurer ses utilisateurs : « (...) les puits à Cotonou [...] sont chimiquement et surtout bactériologiquement pollués. [...] En définitive, l'eau de la nappe de Cotonou est impropre à la consommation (...). » (Bossou, 2003, pp. 16 et 75).

Figure 3.2
Illustration de la position de la nappe phréatique
et de son aquifère par rapport au sol.



Source : WordPress Entries, 2007

Plusieurs facteurs expliquent la pollution de la nappe phréatique. Le plus marquant est sans doute le déficit d'infrastructures destinées à l'évacuation des excréta et des eaux usées. Notons que l'établissement des populations précède souvent la construction des équipements urbains, parfois même de vingt ans (Collignon et Okounde, 2002). Dépourvus d'un système

d'égout public, les habitants ne peuvent que compter sur leurs propres moyens (fosse autonome) (DPE, 2005). Mais la majeure partie d'entre eux ne dispose pas des ressources nécessaires à la réalisation de ces équipements.

De plus, les citoyens mesurent difficilement les impacts du déversement des eaux usées dans l'environnement. Ce comportement est en partie lié à la nature sableuse du sol, dont la texture grossière et la grande perméabilité rendent difficilement perceptibles les impacts de la pollution : « Ne voyant pas les effets d'une certaine pollution de leur environnement, les concessions n'éprouvent donc pas le besoin d'évacuer ces eaux dans une fosse. » (Collingnon et Okoude, 2002, p. 18).

La construction des fosses recèle fréquemment un manque de maîtrise des techniques appropriées. De ce fait, beaucoup présentent des fissures qui sont responsables de l'écoulement des excréta dans la nappe phréatique. D'après une étude de Bertin D. Bossou, la localisation du puits apparaît aussi comme un facteur potentiel de contamination. En effet, l'analyse de l'eau des puits situés près des dépotoirs, des latrines ou des industries démontre un taux plus élevé de pollution chimique ou bactériologique. Or, la position du puits par rapport à son environnement n'est pas systématiquement prise en compte lors de sa construction (Bossou, 2003).

L'eau bactériologiquement ou chimiquement contaminée menace sérieusement la santé des êtres humains lorsqu'elle est absorbée par l'organisme. Comme le fait voir Bossou (2003), les bactéries d'origine fécale sont responsables de maladies infectieuses parmi les plus connues en Afrique de l'Ouest : choléra, fièvre typhoïde, dysenterie, gastro-entérite, etc.

3.1.2 Les intervenants

À Cotonou, la filière de vidange des eaux usées est entièrement privatisée. Il s'agit d'un fait relativement récent, puisque la collecte des eaux usées était à la charge de la voirie de

Cotonou jusqu'au début des années 90. N'ayant accès à aucun système de traitement des eaux, on ne pouvait que déverser dans la nature (bas fonds, lagune et autres espaces non habités). Cette pratique s'est vite heurtée à l'indignation des populations avoisinantes, de sorte que les autorités ont été contraintes de l'interdire. En retour, la Société Industrielle d'Équipement et d'Assainissement Urbain (SIBEAU) a entrepris la construction d'une station de traitement des eaux usées, qui est pour le moment la seule structure de ce genre sur l'ensemble du territoire national (Collingnon et Okounde, 2002).

Depuis sa privatisation, la filière de vidange s'est développée à une vitesse remarquable : estimé au nombre de douze en 1999, l'effectif des entreprises de vidange est passé à vingt-neuf en 2002, pour se chiffrer à quarante-trois en 2007. Dans la foulée, les entreprises se sont regroupées sous la structure syndicale de l'USV et ont ainsi contribué à l'organisation et à la réglementation de l'activité (Collingnon et Okounde, 2002).

Les entreprises de la filière assument la vidange de deux types de fosse : les plus nombreuses étant les latrines à fosse, qui reçoivent principalement les urines et les excréta ; et les fosses sceptiques, qui accueillent les eaux usées domestiques de tous genres. La vidange de la fosse est faite sur demande du propriétaire ou du locataire de la maison. Le prix du service est fixé par l'USV et se situait en 2007 à 35 000 F CFA. Si ce coût peut être difficile à supporter pour certains, il reste que la vidange de la fosse est indispensable une fois saturée. Voilà qui explique en partie la collaboration somme toute favorable de la population (Collingnon et Okounde, 2002).

3.1.2.1 SIBEAU et la station de traitement des eaux usées

SIBEAU se définit comme une société industrielle privée d'assainissement. Elle fut créée en 1990 dans le but de seconder les autorités municipales dans les secteurs du traitement des eaux et de la collecte des déchets solides. La société reçoit le soutien de quelques ministères (MEPN, MS, MISP) par leur apports financiers, leur contribution à la sensibilisation des

populations et par la surveillance des lois. Certaines des activités de la société sont aussi soutenues par des bailleurs de fonds étrangers (ACDI et BADEA) (SIBEAU, 2007).

La station de traitement des eaux usées de Ekpè³⁴, conçue par SIBEAU, accueille la totalité des produits de vidange des communes de Cotonou et Porto Novo. La société agit également comme gestionnaire de la station et bénéficie des redevances payées par les entreprises de vidange utilisatrices. Ainsi, en 2001, les profits annuels de SIBEAU étaient évalués à 73 000 000 (plus ou moins 155 000 \$ CAN³⁵). En définitive, la société SIBEAU se révèle être un acteur incontournable de la gestion des eaux usées à Cotonou (Collingnon et Okounde, 2002).

Entre 1991 et 1992, des études préparatoires ont permis de définir les caractéristiques du site d'Ekpè, qui fut finalement sélectionné pour la construction de la station de traitement. En 1994, le site était enfin achevé et pouvait recevoir jusqu'à 180 m³ de déchets liquides par jour. Le système de traitement retenu combine deux processus naturels : le lagunage³⁶ et la sédimentation³⁷. Ces derniers ont pour avantage d'être peu coûteux et peu exigeants en ce qui concerne leur entretien. Mais avec un déversement quotidien de l'ordre de 400m³, le site affiche actuellement de sérieux problèmes de saturation :

Aujourd'hui, cette station ne fonctionne pas correctement à cause de sa surcharge : les apports de boues de vidange dépassent largement la capacité d'oxydation des bassins et le rendement de station est médiocre (les effluents rejetés ont des caractéristiques [...] proches de celles des boues apportées par les camions). (Collingnon et Okounde, 2002, p. 6).

Outre l'excès de déversements, la saturation du site est aussi attribuable au caractère très dense des boues de vidange : « À Cotonou, [...] les eaux séjournent longtemps avant d'être vidées. Ces eaux ont eu le temps de condenser, donc ce sont des boues très épaisses. Quand

³⁴ Arrondissement situé dans la commune de Sémé-Kpodji, à l'est de Cotonou.

³⁵ Selon le taux de change réel de 2002.

³⁶ Principe qui consiste à diriger les eaux usées dans plusieurs bassins successifs, généralement trois, où se produit un processus d'autoépuration, grâce à la présence d'organismes vivants (algues, bactéries...) (RecyConsult, 2008a).

³⁷ Technique de séparation par gravité des particules de densité plus faible que celle de l'eau (RecyConsult, 2008b).

elles arrivent, leur traitement est très difficile. » (SIBEAU, 2007). Sachant que les effluents des bassins s'écoulent directement dans la mer, il y a lieu de s'interroger sur les risques environnementaux d'une telle situation ; ce dont SIBEAU est bien conscient...

Agrandir la station s'est alors imposé comme une nécessité. Mais le projet exige un investissement majeur, de l'ordre de 2 milliards de F CFA pour une extension de 10 hectares, une somme que SIBEAU ne peut défrayer seul. Dans ces conditions, le gouvernement du Bénin a sollicité l'appui de la BADEA qui, après négociation, a finalement manifesté son soutien. L'agrandissement du site de Ekpè devrait donc voir le jour d'ici peu (SIBEAU, 2007).

Dans l'ensemble, la filière de vidange à Cotonou fait preuve d'une organisation et d'un fonctionnement satisfaisants. Cela se justifie d'une part par la rentabilité des activités de SIBEAU et, d'autre part, par l'obligation pratique pour les ménages de procéder à la vidange de leur fosse.

Malgré tout, la filière présente certaines insuffisances. Premièrement, le soutien de l'État demeure modeste. Une étude menée par Bernard Collingnon et Jean-Eudes Okounde sur l'industrie de la vidange à Cotonou témoigne d'une implication timorée de l'État dans l'extension de la station : « Cotonou a en fait besoin de l'agrandissement du site de SIBEAU [...]. On peut alors faire remarquer une lenteur dans les prises de décisions pour répondre à cette situation de la part des pouvoirs publics. » (Collingnon et Okounde, 2002, p. 20). Il en va de même pour le soutien accordé aux entreprises de vidange, pratiquement nul :

Nous trouvons que nous n'avons pas suffisamment de soutien...
Nous souhaitons que le Ministère de la Santé et le Ministère de
l'Intérieur déploient beaucoup plus de force pour sensibiliser les
ménages sur la nécessité de vider les fosses au moment opportun.
(SIBEAU, 2007).

En somme, l'État semble profiter du bon déroulement de l'activité pour se désengager de la filière.

Deuxièmement, l'activité même de la vidange implique des investissements massifs, tant pour le démarrage (jusqu'à 45 millions de F CFA) que pour le fonctionnement de la société. À cela s'ajoute la hausse du prix de l'essence, les frais liés à chacune des décharges sur la station (4000 F CFA) et la masse salariale. Au bilan, la marge bénéficiaire des entreprises de vidange se situait en 2002 à environ 10,6 % du chiffre d'affaire annuel ; un résultat plutôt modeste (Collingnon et Okounde, 2002).

Dans ce contexte, les entreprises tentent par tous les moyens de limiter leurs dépenses. Pour ce faire, elles acquièrent des véhicules généralement usagés, parfois même âgés de 15 ans. Ces derniers présentent de nombreux défauts et ne sont pas sans contribuer à la pollution atmosphérique. De plus, certaines entreprises déversent parfois les eaux usées dans la nature, afin d'économiser sur la redevance exigée pour la décharge : « on peut même se demander si cette pratique n'est pas plus fréquente que ne l'estime l'USV, ce qui expliquerait le nombre finalement assez faible de voyages déclarés par les entreprises (autour de 500 voyages par camion par an). » (Collingnon et Okounde, 2002, p. 34). Bien que les déversements dans la nature se fassent de plus en plus rares, en raison des sanctions auxquelles s'expose l'entreprise, la Police Environnementale avoue être encore interpellée pour ce genre d'infraction (Police Environnementale, 2007). D'ailleurs, elle seule est en mesure d'intervenir pour contrer ces agissements, mais considérant le peu de moyens dont elle dispose (voir art. 3.4, chap. II), ses interventions demeurent assez limitées.

3.1.2.2 Le maraîchage à Cotonou et le projet ECOSANTE

De part et d'autre de la ville de Cotonou, on observe une multiplication de sites destinés à l'agriculture urbaine, car l'activité représente une alternative économique pour les populations démunies. Parmi les différents sites, le Centre maraîcher de Houéyiho regroupe le plus grand nombre d'agriculteurs, soit 59 % de l'ensemble des producteurs de Cotonou. L'instauration du Centre remonte à 1972, après une entente avec l'ASECNA pour la cession contractuelle d'une partie de son terrain. Dénombré à 35 maraîchers au départ, l'effectif s'est rapidement accru pour se situer à trois cent trente-quatre en 2007 (ECOSANTE, 2007).

L'approche d'une équipe de scientifiques a permis de cerner divers problèmes sanitaires et environnementaux présents sur le site. D'abord, les analyses de l'eau d'arrosage affichaient des taux de pollution bactériologique inquiétants, du fait de leur contamination par les matières fécales et l'utilisation d'un compost de piètre qualité :

Cette présence de paramètres indicateurs de pollution montre que les déchets ménagers utilisés par les maraîchers ne sont pas bien triés et bien traités. Aussi du fait de l'absence de latrines sur le site, les défécations humaines des maraîchers sont rejetées dans l'eau. (Sanny, 2002, p. 73).

À son tour, l'analyse des légumes indiquait une présence importante de biocontaminants, révélatrice d'une pollution du sol par l'utilisation de pesticides toxiques : « Les mesures effectuées pour l'évaluation des effets de la pollution sur les légumes ont révélé la contamination de tous les légumes analysés. En effet, les diverses analyses ont montré que les légumes (laitue, chou, carotte et grande morelle) peuvent absorber et accumuler à de fortes concentrations les éléments métalliques tels que le plomb, le cuivre et le fer contenus dans les composts et les sols. » (Sanny, 2002, p. 79).

Les biocontaminants, tout comme les germes bactériologiques, entraînent un risque indéniable pour la santé publique : « Ce mode de production agricole pose des problèmes environnementaux considérables et de santé publique, qui risquent à court et à long terme de porter atteinte au bien-être social, et ce malgré les avantages qui en résultent pour l'économie du pays. » (Sanny, 2002, p. 1). Les maraîchers ont d'ailleurs manifesté certains maux cliniques, tels l'amibiase, l'anémie, la fièvre typhoïde, le paludisme, etc. De surcroît, l'utilisation de pesticides peut entraîner la diminution du taux de cholinestérase dans le corps humain et provoquer certains dysfonctionnements du système nerveux, qui se traduisent entre autres par des troubles de la vue, des difficultés respiratoires et des problèmes cardiaques (ECOSANTE, 2007).

Enfin, le responsable du volet économique du projet a observé un net problème de gestion budgétaire chez la plupart des maraîchers, de sorte que leur marge de profit était souvent très faible, pour ne pas dire inexistante :

(...) les informations recueillies montrent que la plupart des maraîchers, près de 90 % [...] ne tiennent pas de compte pour la gestion de leurs activités. Cette situation peut s'expliquer par le niveau académique très bas de la plupart d'entre eux. (Centre de recherches pour le développement international (CRDI) et Unité d'Enseignement et de Recherche en Santé au Travail et Environnement (URESTE), 2006, p. 10).

Le Projet écosystème et santé à travers le maraîchage, dit ECOSANTE, est une démarche de recherche-action élaborée par le CRDI. À Cotonou, le projet est né de concertations entre les intervenants et les maraîchers et d'une réflexion quant aux actions à entreprendre. Par contre, ce n'est qu'au courant de l'année 2003 que le projet a débuté de façon effective.

L'équipe ECOSANTE réunit des chercheurs de différentes disciplines, telle que l'économie, l'épidémiologie, la sociologie, la pédologie, la toxicologie, etc. Elle est également composée de chercheurs maraîchers qui participent au même titre que les experts aux investigations, et à la mise en pratique de leurs enseignements. D'ailleurs, selon l'équipe de recherche, c'est l'approche transdisciplinaire qui forme l'originalité du projet. Selon leurs dires, la transdisciplinarité renvoie à la poursuite d'une stratégie commune et, surtout, à la participation active des intéressés (ECOSANTE, 2007).

Le projet ECOSANTE s'inscrit dans une démarche globale de laquelle découlent des objectifs bien diversifiés :

- Déterminer la relation entre les comportements des maraîchers et la pollution du site ;
- Connaître l'état de santé des maraîchers sur les plans clinique et biologique ;
- Comprendre l'organisation socio-économique des maraîchers ;
- Amener les maraîchers à modifier leurs comportements pour une meilleure production.

En définitive, la finalité du projet peut se résumer par : « Une production saine avec des hommes sains ; et donc économiquement rentable, tout en donnant la santé aux populations. » (ECOSANTE, 2007).

Parallèlement, le projet ECOSANTE gravite autour de trois grandes composantes : clinique, environnementale et socio-économique. La composante clinique implique à la fois le suivi médical des maraîchers et leur sensibilisation à des pratiques plus saines pour leur santé et celle des consommateurs. La sensibilisation est réalisée en collaboration avec les chercheurs maraîchers ; elle concerne principalement les habitudes de rejets de biocontaminants (urines, excréta) et de produits chimiques dans l'environnement. À cet effet, des alternatives leur ont été proposées, dont la construction de latrines, l'utilisation de moustiquaires pour protéger les plantes, et l'expérimentation d'une méthode de compostage viable. Des partenariats avec d'autres intervenants ont aussi été mis à contribution. Par exemple, le réseau CREPA a récemment engagé des négociations avec les maraîchers, dans l'objectif d'implanter des latrines écologiques sur le site de Houéyiho (*voir* sect. suivante) (ECOSANTE, 2007).

La composante environnementale fait également l'objet d'un partenariat, cette fois-ci avec l'ONG Oxfam-Québec, qui assure l'approvisionnement du site en matières putrescibles. Accompagnés par les conseils des experts d'ECOSANTE, les maraîchers intéressés peuvent alors produire un compost à faible coût, hygiénique et riche en nutriments, tout en promouvant la récupération des déchets domestiques (ECOSANTE, 2007).

Finalement, à travers la composante socio-économique, l'équipe ECOSANTE compte doter les maraîchers des outils nécessaires à la gestion rationnelle de leur entreprise : évaluation des coûts des intrants et tenue générale de compte, suivi de leurs activités, etc. Enfin, l'examen de l'organisation de la communauté a permis d'y cerner certaines lacunes et de réviser la nature de leur association :

On retient [...] que les cinq organisations des maraîchers du site de Houéyiho ne sont guère des coopératives mais plutôt des groupements de production. Aussi, les structures de gouvernance ne sont pas bien structurées dans les documents statutaires et ne sont guère fonctionnelles. (CRDI et URESTE, 2006, p. 10).

Jusqu'à présent, les résultats du projet ECOSANTE sont surtout visibles au niveau de la santé des maraîchers, comme en témoigne le rapport de 2006 : « En effet, toutes les

affections mises en évidence lors du premier contact avec ces acteurs ont connu une régression spectaculaire de leur fréquence. » (CRDI et URESTE, 2006, p. 12). Ce bilan positif peut être attribué à certains changements de comportement, conséquence de la sensibilisation qui a lieu depuis déjà quatre ans.

Pour sa part, l'analyse de l'eau d'arrosage affiche une amélioration sensible et fait preuve d'une réduction de la contamination bactériologique. En revanche, la proportion des biocontaminants a peu évolué, ce qui laisse croire que les maraîchers utilisent toujours des engrais et des pesticides inadéquats (CRDI et URESTE, 2006). Toutefois, lors de notre passage, l'équipe était en attente des résultats de nouvelles analyses et demeurait donc prudente face à l'interprétation de ces données.

Au plan économique, on constate que les maraîchers maîtrisent les outils de gestion qui leur ont été proposés. Cependant, ils abandonnent rapidement la tenue de compte, alléguant ne pas disposer du temps nécessaire. Par conséquent, la composante économique demeure le maillon faible du projet :

Mais certains ont décroché, sous prétexte que la tâche était trop lourde. Pour d'autres, c'était les enfants qui faisaient les comptes. Avec la rentrée scolaire, les enfants ne peuvent plus aider. [...] Ils aiment qu'on le fasse pour eux. Mais la meilleure façon est qu'ils acquièrent une autonomie. (ECOSANTE, 2007).

Par ailleurs, le financement reste le principal obstacle de la mise en œuvre du projet. Bien que le soutien apporté par le CRDI ait permis son avènement, ainsi qu'une amélioration sensible de la situation, les ressources financières restent nettement insuffisantes. Cela se traduit par un équipement de laboratoire défaillant, qui exige d'envoyer les échantillons d'analyse à l'étranger ; une procédure qui n'est pas sans freiner l'aboutissement du projet (ECOSANTE, 2007). Sans compter que la coordination de l'emploi du temps des membres de l'équipe est souvent responsable d'un ralentissement des activités...

Quoiqu'il en soit, l'approche ECOSANTE fut une occasion d'expérimenter la concrétisation d'une démarche intégrée qui est, à notre sens, porteuse d'un savoir pratique sur la mise en œuvre du développement durable (ECOSANTE, 2007).

3.1.2.3 Le CREPA et l'approche ECOSAN

Le Centre Régional pour l'Eau Potable et l'Assainissement à faible coût (CREPA) est une ONG fondée en 1988 et qui intervient dans dix-sept pays de l'Afrique de l'Ouest et du Centre. Son siège est situé à Ouagadougou au Burkina Faso. Le champ d'action du réseau CREPA concerne principalement l'accès à l'eau potable et aux infrastructures d'assainissement :

(...) le CREPA est spécialisé en recherche et formation pour la promotion des technologies appropriées et des stratégies participatives, opérationnelles et financières dans le secteur de l'Approvisionnement en Eau Potable, l'Hygiène et l'Assainissement (...). (CREPA, 2007, s.p.).

Ainsi, le CREPA espère contribuer à l'atteinte des OMD des Nations Unies. Pour ce faire, il travaille en partenariat avec une multitude de structures, gouvernementales comme non gouvernementales, dont : la Banque Mondiale, la CEDEAO, l'UEMOA, l'UNICEF, l'Union Européenne, le PNUD, etc. Au Bénin, la représentation du CREPA collabore avec l'ONG belge Protos, la coopération allemande (GTZ), ainsi qu'avec différentes ONG locales (CREPA, 2007).

Le réseau CREPA offre différents services et produits aux populations et ses autres bénéficiaires (communes, coopératives, etc.), telle qu'une expertise technique, du matériel de formation, une base de données, etc. Mais c'est l'approche ECOSAN du réseau qui retiendra notre attention, puisqu'elle incarne l'essentiel de ses activités pour la ville de Cotonou. En effet, la distribution de l'eau potable en milieu urbain étant l'apanage de la SONEB, le CREPA y délimite ses actions sur la construction de latrines écologiques.

Lors de l'un de nos entretiens avec l'équipe ECOSANTE, nous avons fait la rencontre d'un membre de la représentation nationale du CREPA. Ce dernier nous a alors conviés à la prochaine formation portant sur l'approche ECOSAN. La formation, qui était présentée par le CREPA à l'intention des maraîchers de Houéyiho, avait pour but de faire la promotion et d'expliquer le fonctionnement des latrines écologiques ECOSAN.

L'approche ECOSAN tente de conjuguer l'assainissement de l'habitat et le recyclage des excréta pour la production de compost : « L'approche ECOSAN a un double intérêt du fait d'être une solution durable aux problèmes d'assainissement et d'apporter en même temps des fertilisants sains à la production agricole. » (Dagerskog, 2006, p. 1). Des recherches réalisées par le CREPA ont démontré que l'utilisation des matières fécales, lorsque traitées adéquatement (huit mois de stockage avec ajout de cendre), permet d'enrichir les terres destinées à la production agricole. C'est que les matières fécales déshydratées présentent une composition riche en éléments nutritifs (phosphore, potassium, micronutriments) qui peuvent accroître la fertilité et l'humidité du sol. À son tour, l'addition d'urine désinfectée (un mois de stockage hermétique) enrichit le sol en azote, en phosphate et en potassium (CREPA, 2005). Finalement, les expérimentations du CREPA démontrent une différence significative quant au volume et à la qualité des produits agricoles produit avec ce type de compost ; d'autant plus qu'il permet de contrer l'utilisation excessive de produits chimiques responsable de la pollution des sols (CREPA, 2007).

En vue de revaloriser les excréta, le CREPA a conçu quelques modèles de latrine qui permettent leur stockage de façon appropriée : « C'est une technologie adaptée pour les zones facilement inondées. C'est aussi une technologie qui permet de séparer les matières fécales des urines. » (CREPA, 2007). Puisqu'elles sont entièrement construites au-dessus du sol, les latrines ECOSAN limitent l'infiltration des déchets humains dans la nappe phréatique, et donc toute contamination bactériologique. Les coûts relatifs à leur réalisation varient entre 200 000 et 300 000 francs, selon le modèle. Après concertation, l'acquéreur déboursa une certaine part³⁸, tandis que le restant sera versé par le CREPA et ses partenaires (CREPA, 2007).

À l'échelle régionale, le projet ECOSAN a débuté en 2002. Sa mise en œuvre comporte trois phases successives : la recherche (2002-2005), la pré-dissémination (2005-2006) et la dissémination (2006-2010). Or, le projet se situe présentement dans la phase de dissémination et conséquemment, il est difficile de porter une appréciation objective sur sa portée réelle.

³⁸ Celle-ci peut être en espèce ou sous forme de matières premières (bois, sable, etc.).

En ce qui à trait à la ville de Cotonou, la réalisation du projet demeure restreinte à quelques lieux de production agricole (arrondissement d'Agla et potentiellement le site de maraîchage de Houéyiho). Néanmoins, le projet revêt un potentiel préventif certain pour la santé de la population, en contribuant à réduire la contamination des nappes et des produits agricoles. Dans cette optique, nous pouvons affirmer que l'approche ECOSAN s'inscrit véritablement dans une démarche de développement durable.

Pour le CREPA-Bénin, la décentralisation en cours représente un atout majeur, car elle permet un accès plus aisé aux populations locales :

Au Bénin, nous sommes à l'heure de la décentralisation ; les communautés sont les maîtres d'œuvre. Tout ce qui est ouvrage d'eau et d'assainissement, c'est la commune qui les gère. Partout où nous passons, nous avons l'appui des autorités communales. Une fois leur appui obtenu, cela nous facilite la tâche. Il favorise notre intégration dans la communauté. Certaines communautés (Sémé-Podji) incluent une cote part dans leur budget programme annuel pour contribuer à appuyer la construction des ouvrages du CREPA. C'est un atout pour nous. (CREPA, 2007).

De notre point de vue, il ne fait aucun doute que le coût des latrines ECOSAN représente un obstacle à la dissémination du projet. Malgré les accommodements financiers concédés, il n'en demeure pas moins qu'une large partie de la population se trouve dans un état de précarité, où l'assainissement paraît parfois accessoire. Dans ces conditions, la construction massive de latrines (écologiques ou non) ne saura se faire sans un soutien substantiel des autorités, de manière à réduire le fardeau économique qui incombe actuellement aux ménages. Le CREPA affirme être conscient de l'ampleur du défi et s'efforce d'intéresser les autorités à l'approche ECOSAN... (CREPA, 2007).

3.2 La gestion des déchets

3.2.1 Diagnostic de la situation

En raison du boom démographique et de l'accroissement de la consommation qui en découle, la gestion des déchets urbains représente depuis quelques années un enjeu majeur pour les États d'Afrique de l'Ouest ; tendance à laquelle n'échappe pas la ville de Cotonou :

(...) des quantités importantes et de plus en plus grandissantes de déchets [...] envahissent progressivement les espaces laissés par l'urbanisation y compris les marécages, les rues, les berges, les places publiques et les caniveaux et parfois les allées centrales et les trottoirs des avenues. (UEMOA, 2007b, p. 28).

Lorsqu'ils errent dans la nature, sans traitement adéquat, les déchets constituent une sérieuse menace pour la santé, pouvant aller de l'inconfort à l'intoxication. Et pour cause : certaines pratiques populaires visant leur élimination contribuent à la pollution de l'eau et de l'air, tel l'enfouissement inapproprié des déchets qui engendre la pénétration du lixiviat dans le sol, et par le fait même, la contamination de la nappe phréatique. Par ailleurs, l'incinération des déchets à l'air libre entraîne l'émission de substances polluantes pour l'atmosphère, dont le dioxyde de carbone, le dioxyde de soufre, les oxydes d'azote, le plomb, etc. (voir sect. 3.3 du présent chapitre) (ABE, 2002b). Certes, l'impact et le degré de toxicité des déchets varient selon la vulnérabilité de l'environnement immédiat et la nature des déchets (Bossou, 2003).

Pour l'heure, les déchets en provenance des établissements sanitaires et des ménages sont les plus nuisibles à la qualité de vie des citoyens, voire même au développement économique de la ville : « La présence de ces déchets [...] peut créer diverses formes de pollution : olfactives et esthétiques, avec souvent des incidences sur la santé, le paysage, l'économie et les ressources naturelles. » (Oxfam-Québec, 2004, p. 8).

Les déchets biomédicaux (DBM) émanent essentiellement des soins donnés par les formations sanitaires, soit les hôpitaux, les centres médicaux et les cliniques. La Convention

de Bâle (1989) les classe parmi les déchets à caractère dangereux, du fait de leur composition : seringues, aiguilles, pansements souillés, plâtres, restes anatomiques, déchets biologiques, etc. (ABE, 2002b). Il est donc indispensable pour les établissements de santé de disposer d'un équipement apte à traiter ce genre de déchets et, pour leurs employés, de pouvoir les manipuler correctement. Ainsi pourra-t-on limiter le risque sanitaire entourant les DBM.

Mais force est de constater qu'à Cotonou, la gestion des DBM témoigne de profondes lacunes, liées essentiellement à l'absence de structuration de la filière. La gestion des DBM dépend alors des moyens de chaque établissement :

La situation de la gestion des déchets biomédicaux (DBM) à Cotonou est préoccupante. En effet, ces dernières années, les établissements sanitaires se sont multipliés rapidement soit près de 500 actuellement recensés (...). Par manque d'organisation de la filière, ces établissements générateurs de DBM ont trouvé des moyens de fortune pour se débarrasser de leurs DBM. (Municipalité de Cotonou et Oxfam-Québec, 2004, p. 20).

Ainsi, les DBM sont pour la plupart évacués dans les poubelles, les toilettes, les fosses ou dans la nature (Akplogan, 2002).

Certaines initiatives ont été engagées pour pallier à la situation, tels le *Décret n° 2002-484 du 15 novembre 2002 portant gestion rationnelle des déchets biomédicaux en République du Bénin*, le Projet d'appui à la Gestion des Déchets Biomédicaux de la DHAB³⁹ et le Projet Santé II-BAD de la Banque Africaine de Développement (BAD). Ces deux derniers visent principalement la formation du personnel de santé et le transfert de technologies adéquates pour le traitement des DBM (AETS, 2006). Ces mesures demeurent toutefois insuffisantes compte tenu de la profondeur du problème. À vrai dire, la filière a grandement besoin d'une stratégie qui envisage le problème de manière globale : « Cette gestion des DBM au cas par cas doit être remplacée par l'organisation intégrale de la filière qui assure l'élimination de la production de DBM de manière sécuritaire pour tous les établissements impliqués. » (Municipalité de Cotonou et Oxfam-Québec, 2004, p. 20).

³⁹ La Direction de l'Hygiène et de l'Assainissement à la Base (DHAB) est une structure qui dépend du Ministère de la Santé Publique (MSP).

Pour le reste, nous concentrerons notre analyse sur la filière des DSM. La raison en est que, au moment de nos enquêtes, elle seule faisait l'objet d'un engagement réel de la part des autorités compétentes, à savoir la Municipalité de Cotonou. De 117 200 tonnes en 1994, la production des déchets solides ménagers⁴⁰ est passée à 214 500 t en 2004 (ABE, 2002b). Cette recrudescence se traduit par un décuplement, à travers la ville, de dépotoirs sauvages, laissés sans gestion adéquate, envahissant et menaçant la santé des habitants.

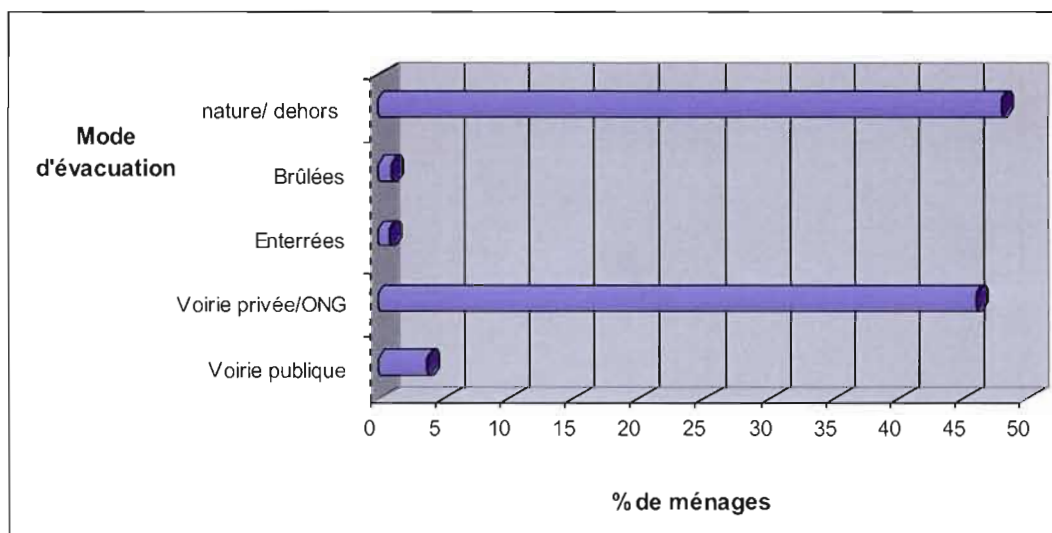
Jusqu'au début des années 2000, la gestion des déchets était à la charge exclusive du service de voirie de la Mairie de Cotonou. Cette dernière éprouvait d'importantes difficultés qui se répercutaient sur la qualité de son service et, nécessairement, sur sa propre réputation. D'abord, la filière souffrait d'un manque de financement, puisqu'aucune redevance n'était exigée aux bénéficiaires. La Mairie devait donc compter sur ses propres ressources, somme toute limitées. Dès lors, la collecte publique des déchets ne couvrait qu'une portion restreinte de la commune, ce qui eut pour effet de multiplier le nombre d'acteurs non-étatiques (ONG, transporteurs privés), intervenant dans les espaces délaissés par la mairie (*voir* fig. 3.3). Or, le manque de concertation et de coordination entre les divers intervenants ont rapidement désordonné la filière. Ensuite, la dimension institutionnelle laissait paraître un vide de réglementation, une absence de plan de gestion général ainsi qu'un contrôle insuffisant des activités (Circonscription Urbaine de Cotonou et DHAB, 2000, pp. 38-39).

À partir des années 1990, face à l'urgence du problème, la municipalité engagea une profonde révision de la filière dans le but d'implanter un système plus durable et moins coûteux. En 1992, on fit appel à Dessau Soprin (une société d'ingénierie et de construction canadienne) afin de réaliser une série d'études portant sur un nouveau lieu d'enfouissement sanitaire (LES) et sur la restructuration de la filière. Les recommandations qui en résultèrent ont permis d'élaborer un nouveau plan de gestion des DSM, adopté au mois d'août 2000.

⁴⁰ Selon Oxfam-Québec (2007), les déchets ménagers sont ceux créés par les collectivités, à travers l'activité des ménages et des marchés.

Figure 3.3

Représentation en % des ménages cotonnois selon le mode d'évacuation des DSM à la veille de la réorganisation de la filière, 2002⁴¹



Source : INSAE, 2002b

3.2.2 Le nouveau plan de gestion des DSM

La principale contribution du nouveau plan est certainement la légitimation du rôle des acteurs non-étatiques, grâce à l'adoption des principes de gestion participative et partagée : « Cette stratégie [...] implique tous les intervenants (ménages, élus locaux, ONG, entreprises privées et Ville de Cotonou), chacun ayant un rôle précis à jouer. » (Municipalité de Cotonou et Oxfam-Québec, 2004, p. 23). Mentionnons que ces nouvelles orientations répondent aux exigences de la Banque mondiale, l'un des principaux partenaires financiers du Bénin :

C'est plus qu'un choix ou une nécessité, c'est une exigence du Projet de Gestion Urbaine Décentralisée, programme de la Banque mondiale qui vient en aide aux municipalités béninoises. On a exigé à ce qu'on libéralise un certain nombre de services. C'est ce que nous sommes en train de faire [...]. Dès que le gouvernement a

⁴¹ La figure 3.3 offre un portrait de l'état ambigu de la gestion des DSM en 2002, soit à la veille de l'implantation de la nouvelle stratégie.

adhéré au programme, on a dû exécuter, c'est tout. (DST Direction des Services Techniques, 2007b).

La réalisation du nouveau plan de gestion prévoyait avant tout le découpage de la filière en trois phases successives, soit la pré-collecte, la collecte et l'enfouissement des déchets. Après quoi, il fut possible d'établir les fonctions et les obligations de chacun.

3.2.2.1 La mairie de Cotonou

Si l'essentiel des services liés à l'évacuation des déchets est aujourd'hui réalisé par des intervenants privés, la coordination de la filière demeure quant à elle sous la responsabilité de la Direction des services techniques (DST) de la mairie de Cotonou : « La loi donne pleins pouvoirs à la DST dans la gestion des déchets, à toutes les étapes du service. Il s'agit d'un service essentiel que donne la mairie à ses contribuables. » (DST, 2007b). D'une part, la mairie joue un rôle de liaison entre les différentes étapes de la filière, s'assurant ainsi d'une concertation optimale entre les intervenants. D'autre part, elle exerce un suivi auprès de ses prestataires, afin de s'assurer de la qualité du service (DST, 2007b). Pour ce faire, elle dispose de divers mécanismes de surveillance : la ligne verte (destinée aux citoyens), les rapports d'activités des ONG, les tableaux de bord élaborés par les comités d'arrondissement, les relevés de bonne exécution (complétés par les citoyens) et la collaboration des polices environnementale et sanitaire (Municipalité de Cotonou et Oxfam-Québec, 2004).

Par ailleurs, la mairie assure le financement d'une grande partie de la filière. Au nombre des dépenses qui lui incombent, se trouvent l'aménagement des points de regroupement, l'acquisition des conteneurs à déchets, les prestations aux entreprises de collecte et au gestionnaire du LES. Puisque la municipalité ne peut assurer seule l'ensemble de ces charges et que les apports de l'État demeurent modestes, un soutien extérieur fut consenti par l'ACDI, dont l'investissement total se chiffre à 3 400 000 \$ (Oxfam-Québec, 2006). Pour leur part, les coûts relatifs à la pré-collecte des déchets sont maintenant à la charge des ménages, ce qui libère la mairie d'une obligation financière considérable (DST, 2007b ; Municipalité de Cotonou – Oxfam-Québec, 2004).

3.2.2.2 Oxfam-Québec et le PGDSM

À la demande de la Mairie, la mise en place de la pré-collecte fut conduite par l'ONG Oxfam-Québec, à travers son Projet de gestion des déchets solides ménagers (PGDSM). L'ONG a pour mandats de :

- Développer et organiser le système de pré-collecte des déchets à travers des structures communautaires locales ;
- Établir le rôle, les responsabilités et la zone d'intervention de chacune des structures ;
- Sensibiliser les ménages afin de les inciter à s'abonner au système de pré-collecte ;
- Soutenir les organisations communautaires en matière de gestion. (Oxfam-Québec, 2006).

Le PGDSM comporte deux phases. La première, réalisée entre 2001 et 2004, avait pour but de réaliser un projet pilote dans certains quartiers de la ville de Cotonou. Forte d'un bilan positif, Oxfam-Québec a pu obtenir un financement de l'ACDI et entamer la deuxième phase du projet, au printemps 2005. Celle-ci a pour objectifs la mise en oeuvre de la pré-collecte à Cotonou (en cours) et à Ouidah (à venir), ainsi que la valorisation de deux filières parallèles : le compostage et la récupération des déchets non organiques.

La fabrication du compostage concerne essentiellement le site maraîcher de Houéyiho, où le PGDSM a mis en place un système de récupération des matières putrescibles : « L'avantage pour ceux qui fabriquent le compost est qu'ils l'achètent à 500 F CFA, plutôt qu'à 1 000 F CFA le sac [...]. Le rendement est meilleur par rapport au temps où nous utilisions les engrais chimiques. » (ECOSANTE, 2007). L'approvisionnement en matières organiques est assuré par le PGDSM qui, lors de la pré-collecte au sein de différents marchés de Cotonou, récupère les fruits et les légumes invendus.

De son côté, la récupération de la matière non organique est pratiquée à Cotonou depuis déjà quelques générations, grâce au travail des femmes récupératrices (couramment appelée *Gohoto*). En 2006, 425 femmes récupératrices sillonnaient les rues de la ville pour y ramasser la matière récupérable – principalement le verre et le plastique – dans l'intention de

la revendre au marché : « En moyenne, chaque femme récupère 20 kg par jour d'objets qu'elle réintroduit dans le cycle de la consommation. Elle achète les objets auprès des ménages, les revend au marché et fait un profit sur le différentiel entre le prix d'achat et de vente. » (Municipalité de Cotonou et Oxfam-Québec, 2004, p. 37). L'avènement du PGDSM a contribué à renforcer et à valoriser l'activité. Les femmes *Gohoto* ont ainsi bénéficié du soutien d'Oxfam-Québec pour la mise en place d'un centre de récupération au marché de Dantokpa, et d'un appui organisationnel en vue de leur rassemblement sous forme d'association (Oxfam-Québec, 2006).

3.2.2.3 La COGEDA et les ONG de pré-collecte

La Coordination des ONG de Gestion des Déchets solides ménagers et de l'Assainissement (COGEDA) a pour rôle de faciliter la communication et encourager la concertation entre les ONG de pré-collecte, de sorte à atteindre une gestion intégrée de l'activité. La COGEDA a aussi participé activement aux activités de la phase II du PGDSM, telles la répartition spatiale de la pré-collecte, la sensibilisation des ménages et le soutien administratif et organisationnel aux ONG (COGEDA et Oxfam-Québec, 2005). Du point de vue de la COGEDA, l'étendue de son expérience lui confère une relation privilégiée avec les populations locales :

Elle a une expertise, elle a fait ses preuves. À notre avis, la COGEDA peut devenir un réel outil de développement. Elle est la seule structure par laquelle on peut toucher l'ensemble des ménages. Nous sommes partout. Notre capacité de communication à la base est extraordinaire. (COGEDA, 2006).

Enfin, la COGEDA représente l'ensemble des ONG de pré-collecte et donc, elle agit comme intermédiaire entre ses membres et les autres parties de la filière des DSM, soit les ménages, la municipalité et les collecteurs (Municipalité de Cotonou et Oxfam-Québec, 2004).

L'organisation de la pré-collecte a débuté par une répartition du territoire de Cotonou en secteurs d'intervention. Cette division du travail favorise l'efficacité de la filière et permet à

la mairie d'exercer une meilleure surveillance (DST, 2007b). Ainsi, chacune des ONG est l'unique responsable de l'enlèvement des déchets ménagers dans la zone qui lui est attribuée. De cette façon, il fut possible de mettre fin au dédoublement des fonctions qui prévalait avant l'arrivée du PGDSM :

(...) à l'intérieur d'un secteur donné, seul l'adjudicataire du contrat de service de pré-collecte a le droit et le devoir de pré-collecter les déchets solides ménagers de tous les ménages. C'est dire également que les citoyens de ce secteur ont l'obligation de traiter avec cette ONG pour l'élimination de leurs déchets solides ménagers. (Municipalité de Cotonou et Oxfam-Québec, 2004, p. 26).

L'autorisation d'exercer la pré-collecte est accordée à une ONG selon certaines conditions : elle doit être membre de la COGEDA, posséder une expérience en la matière et disposer des ressources humaines et matérielles nécessaires. De surcroît, la structure doit attester chaque année de sa capacité à satisfaire les exigences de performance qui :

(...) sont définis par le comité d'arrondissement et sont établis en fonction du niveau de difficulté d'exercer l'activité. Les difficultés d'exercer découlent des conditions suivantes : présence de bas-fonds, territoire non viabilisé, territoire inondable et faible niveau de vie des populations. (Municipalité de Cotonou et Oxfam-Québec, 2004, p. 27).

Dans le cas où une ONG ne répond pas aux objectifs, un plan de redressement ainsi qu'un soutien administratif lui sont proposés. Si, par la suite, celle-ci n'est pas en mesure de corriger ses insuffisances, son autorisation de pratiquer risque de lui être révoquée (Municipalité de Cotonou et Oxfam-Québec, 2004).

Afin de s'assurer de l'intégrité des ONG vis-à-vis la population, une grille de tarification générale a été adoptée par la mairie. Conformément à cette grille, le tarif mensuel de la pré-collecte varie selon le niveau de vie du secteur, la fréquence d'enlèvement et la quantité de déchets produits par le ménage ; soit de 1500 à 2500 F CFA par parcelle (Municipalité de Cotonou et Oxfam-Québec, 2004).

On compte actuellement soixante-dix-sept ONG de pré-collecte à Cotonou. La totalité utilise des charrettes pour le transport des déchets ménagers, un équipement relativement adapté aux caractéristiques du terrain, très accidenté, sableux et régulièrement inondé. Le PGDSM prévoit également le financement de charrettes, ce qui devrait alléger les dépenses relatives à l'équipement pour les structures concernées (COGEDA et Oxfam-Québec, 2004).

En 2004, le chiffre d'affaires de l'ensemble des ONG pré-collecte s'élevait à 300 millions de FCFA. La nouvelle structuration de la filière génère par ce biais plusieurs emplois, principalement au sein des populations défavorisées :

Plus de 800 emplois ont été créés et cela se poursuit à mesure qu'augmente le taux d'abonnement. Il s'agit d'une aide aux chômeurs sans qualification, souvent des jeunes issus de la zone rurale. Nous contribuons à leur valorisation personnelle et sociale, nous leur apportons un soutien médical et nous améliorons leurs conditions socio-économiques en général. (COGEDA, 2006).

Une avancée qu'accompagne l'amélioration des conditions des femmes récupératrices, de même que celle des maraîchers de Houéyiho...

3.2.2.4 Les collecteurs

La collecte des déchets, deuxième phase de la filière des DSM, est entièrement réalisée par des entrepreneurs privés, sous contractés pour le compte de la mairie. Leur fonction consiste à transporter les déchets des points de regroupement, où sont déposés les déchets pré-collectés par les ONG, vers la décharge finale. (Municipalité de Cotonou et Oxfam-Québec, 2004).

Suivant les textes en vigueur, les collecteurs doivent répondre à certaines exigences relatives à la salubrité de leur zone d'intervention. Par exemple, ils doivent procéder à la vidange des conteneurs saturés dans un maximum de vingt-quatre heures, de sorte que le point de regroupement reste dans un état de propreté convenable. (Municipalité de Cotonou et Oxfam-Québec, 2004, p. 30).

Quant à la décharge finale, elle a été construite sur le site de Ouessé, dans la commune de Ouidah, suite à une analyse hydrogéologique et à une étude d'impact environnemental réalisées par Dessau Soprin. La firme devait alors s'assurer que le Lien d'enfouissement sanitaire correspondait aux règles en vigueur au Bénin. La construction de la décharge a été financée par le gouvernement canadien, tandis que les coûts liés à son utilisation sont supportés par les communes usagères (Ouidah et Cotonou), d'après une entente intercommunale (Municipalité de Cotonou et Oxfam-Québec, 2004).

Le principe de l'enfouissement sanitaire est d'entasser les déchets dans une cellule. À la fin de chaque journée, celle-ci est recouverte d'une couche de matériaux inertes (gravier, sable, terre), afin d'amoindrir les effets indésirables émanant de l'interaction des déchets. Leur désintégration et le traitement du lixiviat reposent, pour leur part, sur l'atténuation naturelle : « aucune barrière imperméable n'est aménagée à la base des cellules d'enfouissement. Le lixiviat percole à travers le sol, où les processus d'atténuation naturelle ont cours [absorption, biodégradation, filtration, précipitation, etc.]. » (Municipalité de Cotonou et Oxfam-Québec, 2004, pp. 46-47). Ce type de décharge implique donc une surveillance environnementale étroite, sans laquelle une trop grande accumulation de contaminants (lixiviat, biogaz et autres nuisances) risquerait de polluer l'eau et le sol. À cet effet, la mairie de Cotonou prévoit la somme nécessaire à un suivi annuel (Municipalité de Cotonou et Oxfam-Québec, 2004). Pour le moment, il est difficile d'évaluer l'efficacité du système d'enfouissement, puisque sa construction ne fut achevée qu'en 2006. Mais selon ses orchestrateurs, sa mise en fonction devrait accroître le taux de collecte, facilitant ainsi la déportation des déchets hors de la ville de Cotonou (COGEDA et Oxfam-Québec, 2005).

3.2.3 L'état actuel de la filière

Considérant le caractère récent du nouveau plan de gestion des DSM, l'appréciation des résultats nécessite une certaine indulgence. Quoi qu'il en soit, l'expérience accumulée par les

intervenants nous donne certains indices sur les dispositions à adopter en vue d'une organisation durable de la filière.

Pour le moment, les progrès de la filière s'observent principalement sur le plan organisationnel : clarification des fonctions de chacun, réglementation des activités de la filière, uniformisation du travail, etc. De plus, le plan a favorisé la responsabilisation et la professionnalisation des intervenants. Grâce à l'objectivation des normes de performance, les ménages ont enfin accès à un service plus équitable : « La filiale a été conçue et étudiée de façon à ne pas appauvrir les populations. » (COGEDA, 2006). D'ailleurs, suivant nos entretiens, c'est la satisfaction des intérêts de chacune des parties qui a fortement motivé leur adhésion au nouveau plan :

(...) tout projet doit contenir une incitation économique pour l'adhésion de la population locale : [...] la création d'emploi (...) et l'amélioration des conditions de nombreux groupes sociaux (...). (Oxfam-Québec, 2006) ;

Pour la ville de Cotonou, la proposition de partenariat faite par l'ACDI fut la plus consistante d'entre toutes, car elle proposait la valorisation et la professionnalisation de l'activité de pré-collecte. [...]

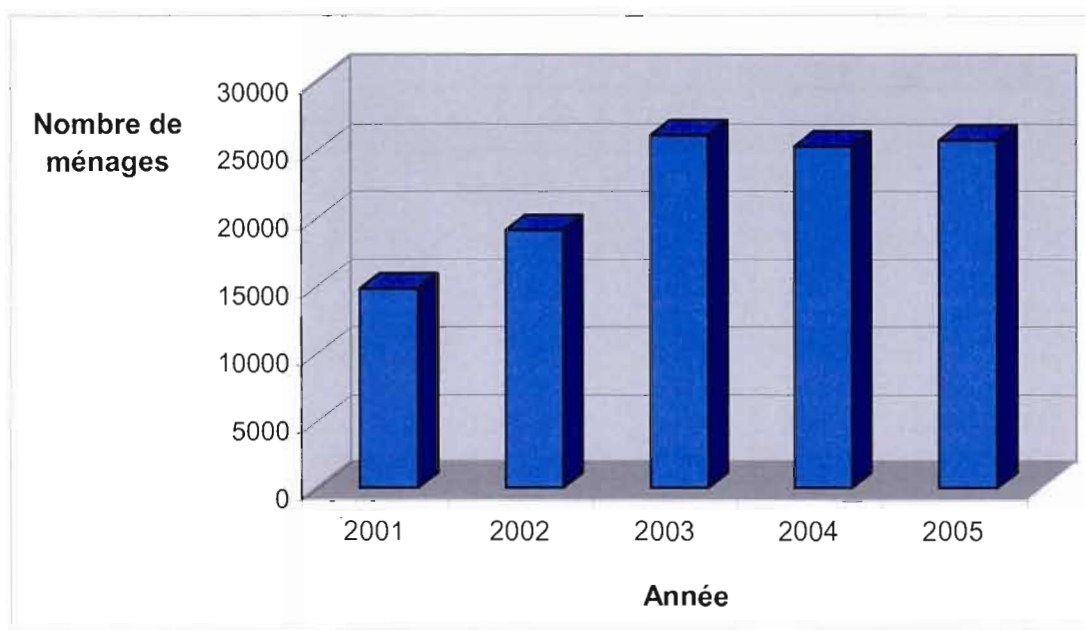
Pour les autorités et la population, il en a résulté une réduction des coûts de la pré-collecte, puisque la COGEDA agit sans but lucratif. (COGEDA, 2006).

En dépit des progrès accomplis, la filière rencontre toujours de sérieuses lacunes. La plus importante concerne le taux d'abonnement des ménages au service de pré-collecte, qui tend à stagner, malgré une montée appréciable lors du démarrage du PGDSM (voir fig. 3.4) :

Ici, le prix de l'abonnement est de 1500 francs CFA par mois. Mais compte tenu du niveau de vie de certains ménages, on tombe jusqu'à 500 francs pour les obliger à s'abonner. On fait des concessions. Surtout avec ceux qui sont au bord des bas-fonds, car ils disent qu'ils ont le dépotoir devant eux et qu'ils n'ont pas d'intérêt à payer pour la pré-collecte. (Organisation de Développement de l'Arrondissement de Ste-Rita (ODASR), 2007).

Refusant de défrayer les coûts exigés ou n'étant pas suffisamment sensibilisées, certains préfèrent déverser dans les dépotoirs sauvages ou dans les zones humides⁴². En réaction, le PGDSM et la COGEDA entendent doubler d'efforts en matière de sensibilisation (COGEDA et Oxfam-Québec, 2005, p. 8).

Figure 3.4
Évolution du taux d'abonnement des ménages cotois à la pré-collecte, 2001-2005.



Source : COGEDA et Oxfam-Québec, 2005

Une autre lacune concerne le déficit de points de regroupement. D'après la mairie de Cotonou, sur les soixante points de regroupement devant être construits d'ici 2009, une trentaine seulement est présentement disponible. Mais ceux-ci restent pour la plupart non fonctionnels, faute de ressources nécessaires pour les doter d'un équipement adéquat (clôture,

⁴² Les zones humides regroupent divers milieux naturels immergés d'eau douce ou salée, tels les bas fonds, les berges et les rives des cours d'eau, les forêts de mangroves et les marécages. Elles jouent un rôle fondamental dans la régulation des plans d'eau et la reproduction de nombreuses espèces végétales et fauniques. À Cotonou, ces espaces sont très nombreux, étant donné que plus du tiers (34 %) du territoire de la ville se trouve en dessous du niveau des eaux (Collingnon et Okounde, 2002, p. 9).

conteneurs, plate-forme d'accès, etc.). Se pose également le problème de la disponibilité des terrains, en liaison avec la pénurie foncière. Or, il est fréquent qu'un point de regroupement soit implanté au cœur même d'un quartier – à l'exemple de Wologuede – ce qui soulève parfois l'indignation des populations (Municipalité de Cotonou et Oxfam-Québec, 2004).

Le dysfonctionnement des points de regroupement nuit à l'ensemble de la filière. D'une part, ne sachant plus où déposer les déchets, les ONG de pré-collecte sont alors incitées à décharger dans la nature. Témoins de cette pratique, les populations sont tentées de résilier leur abonnement à la pré-collecte, pour à leur tour déverser dans la nature (ODASR, 2007). D'autre part, les points de regroupement débordent rapidement, au point où les entreprises de collecte n'arrivent plus à évacuer les déchets dans un temps acceptable. Sous l'effet d'accumulation, on assiste alors à la formation de dépotoirs stagnants :

Les dépotoirs de l'intérieur de la ville, prévus pour être des points de transit, deviennent permanents et sont soumis à toutes les intempéries (humidité, température, insolation, précipitations) qui favorisent leur décomposition, leur liquéfaction et leur dissolution. Il se forme alors le lixiviat qui va percoler et polluer la nappe. (Bossou, 2003, p. 22).

Bref, le financement de la collecte constitue l'enjeu principal de la filière des DSM. Aussi, le sous financement de la décharge finale de Ouessé est une éventualité qu'il y a lieu d'appréhender. À cet égard, la mairie mise sur la création toute récente d'un fonds de gestion des déchets solides ménagers (FONDS DSM). Cette solution pourrait remédier en partie au désengagement financier de l'État en la matière, et encourager la contribution de bailleurs étrangers (Municipalité de Cotonou et Oxfam-Québec, 2004).

En dernier lieu, soulignons que les problèmes cruciaux des déchets provenant des marchés et ceux qui sont non admissibles à la décharge finale demeurent entiers. Il est vrai que le PGDSM prévoit la valorisation d'une partie des déchets des marchés de Cotonou, mais cette initiative reste très fragmentaire : « Les gens n'ont plus de point de regroupement dans le marché [de Dantokpa]. Ils déversent directement sur le bord de la chaussée. SOGEMA est débordée par le problème de la gestion des déchets. » (DST, 2007b). Sachant que le marché de Dantokpa produit à lui seul cent tonnes de déchets par jour, la question suscite

inévitablement un important débat. D'un côté, la SOGEMA prétend avoir droit au service municipal d'enlèvement des déchets, puisqu'elle paye normalement les taxes de la voirie. En revanche, la mairie affirme ne pas disposer des ressources financières nécessaires au traitement de ces déchets, puisque la gestion des marchés – et les bénéfices qui en émanent – ne sont toujours pas transférés aux communes (DST, 2007b).

La situation est d'autant plus préoccupante en ce qui concerne les déchets non admissibles à la décharge (carcasse de voitures et de motocyclettes, électroménagers, ordinateurs, etc.). Du fait de leur taille trop grande ou de la difficulté que pose leur manipulation, ces déchets sont destinés à croupir dans la ville. D'ailleurs, l'Unité de Protection de l'Environnement, une ONG très active au plan environnemental, en fait un dossier prioritaire :

C'est comme les ordinateurs venus du Nord qui sont vendus au Bénin ou partout en Afrique. Ce sont des ordinateurs en fin de vie. On fait semblant d'en faire un commerce et les ordinateurs viennent mourir tranquillement ici et deviennent des déchets pour nous. Nous n'avons même pas les moyens de les traiter. Quand on en parle, les gens qui vendent des ordinateurs d'occasion trouvent qu'on touche à leurs intérêts. (UPE, 2007).

En substance, l'actuelle filière des DSM ne répond qu'en partie à un problème criant d'assainissement et de santé publique, devant lequel la mairie de Cotonou peut légitimement se sentir dépassée. Ici, la solution se trouve pour certains dans le temps et dans la patience, tandis que d'autres souhaitent plutôt une réorganisation de la filière. Cet état de chose préoccupe nécessairement Oxfam-Québec. Car si l'ONG espère voir un jour se propager dans la sous région son modèle de gestion communautaire des DSM, la mairie, pour sa part, est désireuse d'obtenir des résultats concrets, afin de satisfaire un électorat parfois exigeant. Dans ce contexte, il n'est pas exclu que cette dernière opte éventuellement pour un nouveau plan de gestion (Oxfam-Québec, 2006)...

3.3 La lutte contre la pollution de l'air

La pollution de l'air représente une préoccupation majeure pour les autorités béninoises, puisqu'elle provoque déjà certains maux physiques chez les personnes vivant en milieu urbain. Plus encore, nous verrons que les substances qui concourent à ce phénomène peuvent, à moyen ou à long terme, avoir des conséquences très sérieuses pour le métabolisme de l'homme. Par conséquent, ce type de pollution nuit clairement au bien-être des populations cotonnoises (ABE, 2002a).

La loi-cadre sur l'environnement du Bénin définit la pollution de l'air comme : « l'émission dans la couche atmosphérique de gaz, de fumées ou de substances de nature à incommoder les êtres vivants, à compromettre la santé ou la sécurité publique, ou susceptible de nuire à la production agricole, à la conservation des constructions et monuments ou au caractère des sites. (Présidence de la République du Bénin, 1999, p. 25) ». L'air, à l'état pur, est composé de 78% d'azote, 21% d'oxygène et 1% d'argon et de gaz divers. (MEHU et Commission Européenne, 2005).

3.3.1 Diagnostic de la situation

À l'instar des problématiques de l'eau et des déchets, la pollution de l'air forme un problème complexe que nous ne pourrions exposer de façon exhaustive... En effet, nous ferons abstraction de certaines de ses composantes, telles que l'utilisation par les ménages de la biomasse-énergie et du pétrole pour la cuisson, l'incidence des conditions climatiques et la pollution atmosphérique industrielle. Bref, nous porterons ici notre attention sur le principal vecteur de la pollution de l'air à Cotonou : le transport routier, ainsi que sur les différentes circonstances aggravantes qui s'y rattachent. D'emblée, il convient de préciser que la croissance démographique et le changement des modes de consommation se trouvent en amont du problème de la pollution de l'air à Cotonou et concourent sans aucun doute à l'accélération de ses répercussions. (ABE, 2002b ; MEHU et Commission européenne, 2005).

Au nombre des engins motorisés qui affluent à Cotonou, ce sont principalement les motocyclettes dotées d'un moteur à deux temps qui sont responsables de la pollution par les transports :

Comparativement à tous les véhicules utilisant l'essence et mis en circulation dans la ville de Cotonou, les cyclomoteurs contribuent à cette forme de pollution dans les proportions de :

- 94 % du total de CO émis ;
- 95,4 % du total de HC et
- 71,5 % du total des NOx émis. (Alagbé, 2003 p.2).

Le développement accéléré du transport par les véhicules à deux roues s'explique par le faible pouvoir d'achat des Cotonnois, car très peu disposent de la somme requise pour l'acquisition d'une voiture, encore moins à l'état neuf. D'autant plus que les véhicules sont importés de l'étranger (Europe et Asie principalement) et comptent parmi les marchandises les plus taxées lors de leur importation (UPE, 2007). La plupart des Béninois préfèrent donc se procurer un engin à deux roues et, le plus souvent, d'occasion. Voilà pourquoi 90 % des véhicules qui circulaient sur les routes de Cotonou en 2003 étaient réputés usagés (Alagbé, 2003). Mais nous verrons que l'utilisation des véhicules d'occasion est fortement dommageable pour la qualité de l'air, en raison de leurs caractéristiques et de l'entretien qui en est fait.

La forte demande en véhicules usagés est telle que leur importation représente aujourd'hui une filière très lucrative :

Apparu au début des années 80, le phénomène des véhicules d'occasion [...] n'a cessé depuis lors de progresser, à telle enseigne qu'il constitue aujourd'hui l'une des filières essentielles de l'économie béninoise.

Ce phénomène consiste en l'importation puis dans la majorité des cas à la réexportation⁴³ vers les pays limitrophes de véhicules usagés vieux parfois de plus de 20 ans, donc source d'importantes nuisances à l'environnement. (MEHU et Commission Européenne, 2005, p. 63).

Selon le distributeur automobile CFAO-Motors Bénin, les véhicules usagés – principalement les motocyclettes – représentent un marché fort attrayant pour le commerce illicite. Ainsi, un

⁴³ Au sujet des activités de réexportation au Bénin, voir art. 2.1.4, chap. II.

réseau de contrebande se développe progressivement entre le Bénin et le Nigeria, pour entrer en concurrence avec les distributeurs officiels. Étant donné que les véhicules qui proviennent de la contrebande sont vétustes et libres de toute taxe, ce marché offre un produit peu coûteux et par conséquent, plus accessible pour la majorité des Cotonnois (CFAO-Motors Bénin, 2007).

Ce marché a également favorisé le développement d'un service de transport particulier : le taxi-moto, dit *zemidjan*. Ce service est venu combler un besoin en déplacement d'une population dépourvue d'un transport public collectif. Au cours des dernières années, cette activité a connu une expansion fulgurante ; à présent, on compte plus de 120 000 conducteurs de *zemidjans* pour la seule ville de Cotonou, soit environ un Cotonnois sur dix (MEHU et Commission Européenne, 2005). Activité très emblématique de l'économie informelle, le travail de taxi-moto attire surtout les individus déshérités (voir art. 2.1.4, chap. II).

Compte tenu de leur foisonnement, les engins utilisés pour l'activité de taxi-moto – et plus particulièrement les moteurs à deux temps – représentent la première cause de la pollution de l'air à Cotonou (CFAO-Motors Bénin, 2007). Et pour cause : la plupart de ces mêmes engins ne sont pas munis d'un pot catalytique⁴⁴, ou encore leur moteur nécessite un règlement qui est rarement pris en compte lors de leur importation ou de leur acquisition (UPE, 2007).

Par ailleurs, l'impact environnemental des motocyclettes est aggravé par certaines pratiques, qui renvoient une fois de plus à la précarité des conditions socio-économiques de la population. D'abord, l'essence la plus couramment utilisée provient des réseaux de contrebande qui s'approvisionnent à partir du Nigeria, où on estime à 200 000 le nombre de barils détournés par jour (Wauthier, 2006). Bien que certaines mesures aient été prises pour encourager la consommation de l'essence du circuit de distribution officiel⁴⁵, l'essence illicite continue d'alimenter la plupart des véhicules de la métropole. C'est que la contrebande

⁴⁴ Le pot catalytique permet de réduire l'émission de certaines substances polluantes par le moteur (UPE, 2007).

⁴⁵ C'est-à-dire l'essence desservie par les distributeurs officiels : ORYX, SONACOP, SHELL Bénin, TEXACO Bénin, TOTAL, etc.

d'essence est génératrice de revenus pour nombre de Béninois, tant au niveau de la distribution⁴⁶ que de la vente. Voilà qui donne lieu à une tolérance indéniable de la part des autorités à l'égard de l'ensemble du réseau, que ce soient les distributeurs circulant sur les cours d'eau environnants ou les innombrables vendeurs au détail, postés le long des rues à Cotonou. En outre, l'essence provenant de la contrebande représente une économie non négligeable pour le citoyen ordinaire, puisqu'en naviguant en dehors des circuits officiels, les contrebandiers peuvent offrir un prix plus avantageux (CFAO-Motors Bénin, 2007).

Mais la qualité de l'essence de contrebande est généralement douteuse, de sorte qu'elle est communément qualifiée de « frelatée ». D'une part, comme elle provient de sources incontrôlées, elle n'est guère traitée adéquatement et contient donc du plomb, ce qui contrevient à la législation béninoise qui interdit l'essence plombée depuis 2005 (Police Environnementale, 2007). D'autre part, les utilisateurs de véhicules à deux temps ont l'habitude d'ajouter un excès d'huile à chacun de leurs ravitaillements, croyant que cela contribuera à lubrifier le moteur et à mieux conserver le véhicule. Or, les motocyclettes composées d'un moteur à deux temps éliminent difficilement les hydrocarbures présents dans l'huile et permettent facilement à celles-ci de se disséminer dans l'air :

L'émission d'hydrocarbures imbrûlés ou plus généralement des produits organiques provient de la combustion incomplète des hydrocarbures [...] L'augmentation d'huile au carburant comme dans les moteurs deux temps [...] augmente les émissions de HC. (Alagbé, 2003, p. 24).

À cela s'ajoute la manipulation impropre de l'essence lors des différentes étapes de la contrebande : conservation de l'essence dans des bidons peu étanches, transfert d'un récipient à l'autre sans précaution préalable et stockage dans des conditions inappropriées. Ces pratiques contribuent à l'émission de substances polluantes et accentuent les risques sanitaires pour les individus directement impliqués (Police Environnementale, 2007).

Finalement, le déficit d'infrastructures routières et le mauvais état des routes participent également à la pollution atmosphérique, du fait de l'intensité du trafic sur certaines artères de

⁴⁶ Au Bénin, le principal carrefour de la contrebande de l'essence se trouve au port d'Abomey-Calavi, commune située à la périphérie de Cotonou (EKVITA-Bénin, 2006).

la ville. Dans ces conditions, on assiste à la concentration des émissions de substances polluantes dans l'air, c'est-à-dire à la formation d'un « smog » (Alagbe, 2003). D'ailleurs, les habitations situées près des grands axes de circulation (dont le marché de Dantokpa) indiquent des taux de pollution de l'air intérieur et extérieur plus élevés (Fayomi, 2007 ; Adjobimcy, 2006).

3.3.2 Des conséquences de la pollution de l'air sur la santé humaine

Parmi les substances toxiques qui se trouvent dans l'air figurent : le benzène, le dioxyde d'azote (NO_2), le dioxyde de soufre (SO_2), les hydrocarbures imbrûlés (HC) (paraffines, oléfines, acétylènes et les composés aromatiques), le monoxyde de carbone (CO), le plomb (Pb), etc. (FORST, 2007).

Pour le moment, il s'avère difficile de déterminer avec exactitude les impacts sanitaires de la pollution de l'air, et cela pour diverses raisons. Premièrement, à cause de la complexité du phénomène, c'est-à-dire : « (...) en raison de la non linéarité entre le niveau de pollution et la fréquence des maladies qui peuvent en résulter et de la synergie entre les polluants. » (ABE, 2002a, p. 109). Deuxièmement, parce que tous les groupes sociaux et tous les individus ne subissent pas la pollution de l'air de manière égale. En effet, comme l'exprime le groupe de recherche FORST :

(...) il y a certaines personnes qui sont plus sensibles que d'autres. C'est par exemple les personnes âgées, les enfants, notamment les bébés, et troisièmement, les personnes qui ont une affection organique, notamment respiratoire chronique ou alors les personnes qui ont une affection cardiaque. (FORST, 2007).

Quoi qu'il en soit, il reste que les populations de Cotonou sont continuellement imprégnées de la pollution de l'air et que des conséquences de certains contaminants ont déjà pu être objectivement identifiées (FORST, 2007).

En premier lieu, le CO corrompt l'hémoglobine, elle qui est responsable d'alimenter les tissus humains en oxygène. Il en résulte un affaiblissement du corps humain, qui peut se manifester par de multiples symptômes : fatigue, anémie, troubles du système nerveux, vertiges, pertes de mémoire, etc. (FORST, 2007). Pour sa part, le NO₂ entraîne certaines difficultés respiratoires, dont l'irritation des conjonctives et des muqueuses, des crises d'asthme, de la toux, etc. De surcroît, il aggrave l'état de santé ainsi que le taux de morbidité des personnes déjà atteintes de ces troubles (Adjobimey, 2006 ; FORST, 2007). Quant au plomb, il s'agit certainement du type de contaminant dont les effets sont les plus déplorables :

(...) c'est surtout un problème d'intoxication au niveau du système nerveux et lorsqu'on parle du système nerveux, on parle également de dommages au niveau du comportement de l'individu, à la longue bien sûr. S'il s'agit des enfants, c'est un risque de crétinisme, à la longue surtout. C'est que les dommages causés vont s'étendre sur cinq, dix, vingt, voire cinquante ans. (FORST, 2007).

Pourtant, la lutte contre l'essence plombée demeure bien circonspecte, en raison des enjeux économiques auxquels elle se heurte. Ainsi, les actions entreprises par les différents intervenants se dirigent surtout vers les usagers du transport routier...

3.3.3 Les intervenants

La lutte contre la pollution de l'air a ceci de singulier qu'elle atteste de l'implication directe de l'État. Certes, il y a lieu de se réjouir de cette occasion qui nous est enfin offerte, soit celle d'étudier sans détour l'action de l'État en matière d'environnement. Mais nous verrons que, à l'image des communes et de la société civile, celui-ci est freiné par divers obstacles économiques qui limitent nettement la portée de ses initiatives.

3.3.3.1 Le MEPN et ses actions contre la pollution de l'air

Hormis les interventions législatives de l'État en matière de protection de l'environnement (*voir* sect. 2.3, chap. II), le ministère de l'environnement a réalisé quelques activités de sensibilisation des populations béninoises en vue de combattre l'inconscience des populations à l'égard de la pollution de l'air (MEPN, 2007). Au nombre de ces activités, se trouvent les opérations de contrôle des véhicules motorisés.

Les opérations de contrôle des véhicules motorisés ont été réalisées en partenariat avec la Police Environnementale⁴⁷, des mécaniciens et des agents de la Gendarmerie Nationale. Le projet comportait deux phases : la sensibilisation et la coercition. La première phase (2000-2001) avait pour objectif d'informer les usagers du transport des impacts de la pollution de l'air et de vulgariser les textes environnementaux auprès du public : « Il fallait leur dire que de telles normes existent, et que les gaz d'échappement devaient les respecter. Certains pensaient, même des mécaniciens, que plus un moteur fume, plus il est en bon état. » (MEPN, 2007). Des analyseurs de gaz d'échappement étaient utilisés afin de mesurer les taux d'émission des engins motorisés. En comparant leurs résultats aux normes en vigueur, les utilisateurs pouvaient visualiser concrètement l'impact environnemental de leur moteur. Lorsqu'un véhicule était jugé pollueur, l'intervention immédiate d'un mécanicien formé par le ministère contribuait aussi à la conscientisation de l'utilisateur, qui pouvait dès lors apprécier les bienfaits de l'ajustement du moteur (MEPN, 2007).

Dans le but de consolider l'initiative, le MEHU s'est employé à élaborer les normes nationales d'émissions de polluants atmosphériques. Ainsi, en avril 2001, le gouvernement adoptait le décret n° 2001-110 fixant les normes de la qualité de l'air en République du Bénin. Ce nouvel outil devait entre autre faciliter et normaliser le travail des agents des opérations de contrôle (Cabinet ABC et MEHU, 2003).

La deuxième phase du projet, la coercition, eut lieu entre 2001 et 2006 et avait pour finalité de provoquer un changement de comportement chez les usagers du transport. Si la

⁴⁷ Au sujet du mandat de la Police Environnementale, *voir* art. 2.3.4, chap. II.

procédure demeurerait la même, le ministère a toutefois engagé l'application des sentences prévues par la loi-cadre sur l'environnement (*voir* art. 2.3.3., chap. II). Les contraventions délivrées variaient selon le type d'engin :

Après, on est passé à une étape supérieure. On continuait les mesures, mais de façon coercitive. Si on prend quelqu'un qui pollue, il va payer et nous avons mis ça en œuvre. Les taux variaient : 10 000 francs pour les motos dont les émissions dépassent les normes, et 35 000 pour les gros véhicules, les camions. (MEPN, 2007).

De plus, les véhicules hors normes étaient confisqués et gardés par la gendarmerie. Pour récupérer son véhicule, le contrevenant devait s'acquitter auprès du ministère de l'environnement et rembourser les frais afférents à la remise en état du moteur (Police Environnementale, 2007).

Parallèlement, durant cette même période, le ministère de l'environnement a procédé à la formation d'un peu plus de trois cents mécaniciens sur l'ensemble du territoire national. Cette campagne avait pour but d'inciter ces derniers à travailler en conformité avec les exigences environnementales et à utiliser les outils de mesure des émissions de polluants. À leur tour, les usagers pouvaient espérer recevoir un service d'entretien mécanique professionnel et donc se conformer aux normes en vigueur (MEPN, 2007).

En 2003, le MEHU divulguait les premiers résultats de ses opérations de contrôle. La lecture du document éveille de sérieux doutes quant à l'efficacité de ses activités et appelle à une action plus globale :

L'action du MEHU au sein du gouvernement ne pourrait véritablement et définitivement amorcer le sens régressif de la pollution atmosphérique [...] que lorsque d'autres actions ou programmes d'actions coordonnées [émaneront] des ministères respectifs (...). Alors l'on pourrait parler de synergie dans l'action gouvernementale pour la lutte ou le combat dont les armes, les stratégies et quêtes d'armement semblent jusqu'à présent n'incomber qu'au MEHU. (Cabinet ABC et MEHU, 2003, p. 31).

Le manque de synergie entre les différents ministères n'est pas le seul obstacle aux opérations de contrôle, car le même document expose une série de difficultés qui traduisent

l'engagement modeste de l'État : déficit d'équipement de réglage et de contrôle performants, insuffisance de l'information et de la sensibilisation auprès de la population, non maîtrise des sources d'approvisionnement du carburant et de l'huile consommés par les usagers, etc. (Cabinet ABC et MEHU, 2003). Pour le MEPN, l'ensemble de ces difficultés reflète la pauvreté de ses ressources financières :

Le gros problème que nous avons eu au départ, c'est le problème financier. Pour mettre en œuvre les différentes mesures complémentaires de lutte contre la pollution atmosphérique, cela nécessite des moyens financiers énormes. L'État béninois est en train de rechercher ces moyens. (...) Pour améliorer les infrastructures, c'est un problème financier. L'acquisition du matériel de contrôle pose aussi un problème financier. (MEPN, 2007).

Néanmoins, l'étape de la coercition semble avoir fait preuve d'une certaine efficacité. Suivant le rapport d'activités 2005 de la Police Environnementale, le taux de véhicules jugés polluants aurait régressé de plus de la moitié, passant de 72,02 % en 2001 à 32,15 % en 2005 (DPE, 2005). En dépit de ces progrès, les opérations de contrôle ont été mises en veille depuis septembre 2006. Malencontreusement, il nous fut impossible de connaître les raisons précises de cette décision, le MEPN ayant préféré demeurer discret sur cette question... Du coup, le nombre d'engins pollueurs affiche une tendance à la hausse, indice que la sensibilisation des populations n'a pas atteint un niveau satisfaisant :

Nous n'avons pas été compris très tôt et je ne suis pas certain qu'on ait été compris vraiment. Comme on peut le constater : il suffit qu'il y ait un petit relâchement de nos activités pour qu'on constate l'état de pollution dans la ville. Ça veut dire que les usagers ont oublié et que nos mesures n'ont pas tellement porté. (MEPN, 2007).

Pour le reste, au moment de notre passage à Cotonou, le MEPN s'affairait à deux nouveaux projets en matière de lutte contre la pollution de l'air. D'abord, le projet de surveillance de la qualité de l'air ambiant qui permettra de mieux comprendre l'évolution des polluants dans l'atmosphère, par l'implantation de réseaux de communication. Pour ce faire, le MEPN a fait l'acquisition d'un camion laboratoire, muni d'un ordinateur destiné à interpréter les données recueillies. Cependant, le démarrage du projet devra attendre que soient définies les normes nationales de l'air ambiant... Ensuite, le MEPN collabore au

projet de renouvellement du parc des *zemidjans*, initié par l'Agence Française de Développement (AFD) au Bénin. (MEPN, 2007).

3.3.3.2 L'AFD et le projet de renouvellement du parc de taxi-motos

Le renouvellement du parc des *zemidjans*⁴⁸ s'inscrit dans un projet de développement plus vaste de l'AFD : le PAACO. Celui-ci constitue un appui parallèle au second Projet de gestion urbaine décentralisée de la Banque mondiale (PGUD2). Le PAACO a pour but d'« améliorer le fonctionnement de l'agglomération de Cotonou » (AFD, s.d., s.p.), à travers différentes composantes : l'assistance technique résidentielle (composante A), la réalisation d'infrastructures primaires (composante B), le renforcement des services municipaux (composante C) et la lutte contre la pollution atmosphérique (composante D). L'investissement total de l'AFD se chiffre ici à 13,15 millions d'euros, dont 2,8 millions d'euros pour la composante D, soit celle qui retiendra notre attention (AFD, s.d.).

La stratégie retenue consiste à récupérer les motocyclettes équipées d'un moteur deux temps pour les reconvertir en motocyclette à quatre temps. Les motocyclettes usagées seront retirées de la circulation et envoyées à la ferraille, pour y récupérer certains matériaux. Cette initiative permettra dans un premier temps de réduire les émissions de polluants dans l'air. Dans un deuxième temps, elle entraînera une économie d'argent pour les conducteurs de *zemidjan*, grâce à l'acquisition d'un matériel plus durable et plus performant (AFD, 2007).

L'AFD bénéficie de la collaboration de CFAO-Motors pour la fourniture des motocyclettes et de certaines institutions financières⁴⁹, actuellement sollicitées pour l'octroi de micro-crédits aux conducteurs de *zemidjan*. En somme, la majorité des intervenants concernés ont manifesté une volonté claire de collaborer, à l'exemple des premiers intéressés, les conducteurs de *zemidjans* (MEPN, 2007).

⁴⁸ L'AFD est une agence de développement publique qui relève du gouvernement français.

⁴⁹ Dont la Banque Régionale de Solidarité (BRS-Bénin).

Mais le coût d'un nouvel engin constitue très souvent un frein à l'adhésion des *zimidjans*. Au Bénin, les taxes perçues sur les véhicules importés contribuent dans une grande proportion aux recettes de l'État. Par conséquent, la réduction du prix au détail des motocyclettes s'avère impossible sans leur exonération douanière :

Le problème c'est que l'exonération fiscale représente beaucoup pour l'État. Les motos sont taxées à 45 % au Bénin. [...] Donc la principale contrainte est liée à l'exonération fiscale. Il faut que la clause de l'exonération fiscale, à 100 %, soit inscrite dans la future loi fiscale. On voulait l'inscrire dans la loi fiscale de 2007, mais nous n'avons pas réussi. (AFD, 2007).

La réticence du ministère des Finances à exonérer les motocyclettes importées a donc sérieusement entravé le démarrage du projet. Après des négociations et des mois d'attente, soit le 18 avril 2007, le Conseil des Ministres s'est finalement prononcé en faveur de l'exonération des motocyclettes à quatre temps (Nobime, 2007). Ainsi, l'AFD franchissait le premier obstacle à son projet de lutte contre la pollution de l'air à Cotonou. Elle espère maintenant le mettre en œuvre au cours des prochaines années...

3.3.3.3 Le transport urbain collectif

Aux dires du MEPN et la mairie de Cotonou, le transport collectif représente une stratégie incontournable pour lutter contre la pollution de l'air et, plus spécifiquement, réduire le nombre de taxi-motos.

Auparavant, le transport collectif était assuré par des sociétés d'État, réparties dans chacun des départements du Bénin. Mais la crise économique des années 1980 obligea l'État à abandonner ce service. Par la suite, l'avènement de la décentralisation (*voir* art. 2.2.1, chap. II) transféra vers les communes la gestion du transport sur leur territoire respectif. Depuis, la mairie de Cotonou a la charge de la construction des infrastructures routières et de la mobilité urbaine (DST, 2007a).

À ce jour, la Direction des services techniques (DST) de la mairie de Cotonou a produit une série d'études qui ont abouti au Plan de circulation urbaine. Ce dernier vise entre autres la réalisation d'un circuit de transport en commun, devant couvrir les principaux axes de la ville. Mais l'édification de ce réseau exigeait avant tout la construction de plusieurs voies pavées :

(...) le premier travail a consisté à la mobilisation du financement pour construire ces grandes artères de Cotonou. Mais je pense qu'aujourd'hui la quasi totalité de ces grandes routes est déjà mise en place à Cotonou. Vous avez l'axe primaire, l'axe secondaire. Enfin, toutes les lignes où est prévu le transport urbain collectif sont déjà construites. (DST, 2007a).

Ces nouvelles routes ont aussi permis une plus grande fluidité de la circulation, bien que nombre d'insuffisances demeurent (EKVITA-Bénin, 2006). De plus, le Plan de circulation identifie les lignes et les points d'arrêt de l'éventuel réseau. Il propose aussi un système de financement des abris bus, basé sur les revenus qui seront tirés des publicitaires. Enfin, le plan stipule la reconversion d'une partie des *zemidjans* grâce aux emplois qui seront créés. Somme toute, la mairie de Cotonou affiche une volonté de contribuer à la réduction de la pollution de l'air par le biais du transport collectif.

En dépit de sa bonne volonté, la mairie voit son programme réfréné par l'absence de financement des équipements motorisés. Consciente que ni elle ni l'État ne disposent des moyens nécessaires pour endosser une telle dépense, la mairie a fait appel à des opérateurs économiques étrangers, dont le Groupe Renault et Mercedes-Benz. Mais jusqu'à présent, l'ensemble des négociations entreprises ont échoué ou sont demeurées sans suite. Or, suivant l'avis de la mairie, le problème réside dans l'incapacité de l'État à réunir les conditions macro-économiques favorables à l'investissement étranger⁵⁰ :

Il faut d'abord une volonté de l'État, c'est-à-dire un appui de l'État surtout en ce qui concerne l'acquisition de matériel roulant. (...) Il y a plusieurs opérateurs qui veulent investir dans ce secteur, mais quelque part s'ils n'ont pas une garantie suffisante de l'État, les gens sont un peu réticents. (DST, 2007a).

⁵⁰ À ce sujet, voir art. 2.1.4, chap. II.

Rappelons que l'État a déjà sacrifié une part importante de ses recettes douanières par l'exonération des motocyclettes à quatre temps dans le cadre du PAACO. Sachant cela, une nouvelle et coûteuse collaboration de sa part, dans le dossier du transport collectif, est-elle envisageable ? D'autant plus la mairie mise sur la réduction des *zemidjans*, tandis que le PAACO suppose la valorisation de l'activité. Ce dernier impliquant une contribution financière appréciable, il y a fort à parier qu'il retiendra davantage l'intérêt des autorités... Néanmoins, il faut reconnaître que la mairie bénéficie d'un soutien non négligeable de l'État, qui a accepté d'exonérer les véhicules qui seront éventuellement importés à cet effet (DST, 2007a).

Dans un autre ordre d'idée, le transport fluvial revêt l'aspect d'une judicieuse alternative, en raison des nombreuses ressources en eau dont dispose la ville : « Nombre de surfaces humides peuvent être mises à contribution pour pallier aux insuffisances du transport routier, en développant le transport sur la Lagune de Dantokpa et le Lac Nokoué. » (EKVITA-Bénin, 2006). Pourtant, ce moyen de locomotion reste à ce jour complètement négligé par les autorités nationales et communales.

D'après nos enquêtes, seule une ONG locale envisage sérieusement le transport fluvial comme un moyen d'alléger le transport routier. Il s'agit de l'ONG EKVITA-Bénin dont le mandat consiste à : « valoriser les ressources naturelles et culturelles locales en vue d'un réel développement à la base. » (EKVITA-Bénin, 2008, p. 1). Selon l'ONG, l'exploitation responsable des surfaces humides par le transport fluvial nécessite une série de mesures qui contribueraient à réduire la pollution de l'eau et de l'air : désensablement des cours d'eau, assainissement des berges, désengorgements des routes, réduction des émissions dans l'atmosphère, etc. De plus, le projet implique la création d'emplois de même que la sécurisation du transport fluvial, qui se pratique actuellement de façon rudimentaire et peu attrayante pour la majorité des Cotonnois (EKVITA-Bénin, 2006).

Il est vrai que les autorités et les partenaires au développement ont apprécié l'idée et en ont reconnu les potentiels :

(...) il ressort que l'initiative est fort louable, mais qu'il faut que le promoteur démarre lui-même le projet afin de montrer l'engouement des populations ainsi que l'impact touristique et environnemental que cela retrace. Et ce n'est qu'après cela que [les autorités] pourront valablement apporter leur appui au projet. (EKVITA-Bénin, 2008, p. 3).

Dans ces conditions, EKVITA-Bénin ne dispose pour le moment d'aucun soutien et, par conséquent, d'aucune ressource pour démarrer ses activités. L'ONG a donc préféré chercher le financement auprès d'opérateurs économiques privés. L'enjeu à venir consiste alors à convaincre le secteur privé d'investir dans ce type d'activité (EKVITA-Bénin, 2006)...

Conclusion

Si au Bénin, la révision des principes de la gestion des affaires publiques a permis un meilleur partage des responsabilités en matière d'environnement, force est de constater que le dynamisme des différents acteurs est aujourd'hui entravé par des obstacles économiques majeurs. En effet, nos enquêtes révèlent que le contexte économique forme la principale difficulté à la mise en œuvre du développement durable. Une difficulté d'autant plus profonde qu'elle se manifeste au sein de chacun des échelons de l'action environnementale : de l'individu à l'État, en passant par la commune et la société civile.

Le tableau 3.1 propose une synthèse des obstacles rencontrés par les différents intervenants interrogés, révélatrice de la situation qui prévaut en matière d'environnement à Cotonou.

Tableau 3.1

Répartition des 15 intervenants interrogés selon le type d'obstacle rencontré lors de la réalisation de leurs activités, Cotonou, 2006-2007.

Type d'obstacle Rencontré	Nombre de répondants
Financement public insuffisant	5
Difficile collaboration des autorités	5
Manque de concertation entre les autorités	2
Inapplication/non respect de la législation	5
Conflit de compétences juridiques	2
Impatience des autorités	1
Inefficacité/Insuffisance de l'infrastructure	8
Cadre macro-économique peu compétitif	3
Compétition du secteur informel	3
Absence d'investisseurs locaux	1
Coût élevé de l'équipement	2
Problèmes fonciers	1
Faible pouvoir d'achat	4
Ignorance des populations	4
Manque de collaboration ou réticence des populations	4
Problèmes organisationnels	4
Incompétence/insuffisance des ressources humaines	3
Démotivation du personnel	2
Climat et caractéristiques physiques du terrain	2

Source : Enquêtes de terrain, Cotonou, 2006-2007.

Parmi les difficultés rencontrées par les intervenants interrogés, nombreuses sont celles qui se rapportent aux enjeux économiques. Cela se traduit par un déficit de ressources financières, infrastructurelles ou matérielles, déploré par plus de la moitié des intervenants. D'autre part, plusieurs soulignent la participation insuffisante des citoyens. Or, rappelons que pour Benoît Lallau, cette situation est indissociable de la précarité des conditions socio-économiques des populations, dont l'urgence des besoins risque bien de différer des priorités des agents du développement durable...

CONCLUSION GÉNÉRALE

Cette étude avait pour but de contribuer à l'analyse de la mise en œuvre de la norme de développement durable. À cet effet, le cas de la ville de Cotonou au Bénin s'avérait un choix judicieux, compte tenu de l'intérêt apparent que lui porte l'État. À présent, il nous est possible d'apprécier de façon plus réaliste les progrès, les échecs et les défis qui interpellent les acteurs cotoinois du développement durable.

Toutefois, bien que nous disposions à présent d'indices plus concrets pour l'évaluation de la mise en œuvre du développement durable au Bénin, il reste que nous n'avons couvert qu'une modeste partie d'un processus beaucoup plus vaste. En effet, plusieurs problématiques ont été écartées, faute de temps et d'espace. Par exemple, certaines régions du Bénin ont récemment développé la production biologique du coton. À notre avis, l'étude de cette problématique est tout à fait pertinente pour les études du développement durable, car le coton bénéficie d'une attention particulière de la part de l'État béninois. Elle contribuerait sans aucun doute à vérifier et peaufiner nos résultats.

Dans le même ordre d'idée, des communes du Nord adoptent progressivement l'énergie solaire pour combler certains de leurs besoins essentiels et détourner ainsi la crise énergétique qui refait systématiquement surface lors de la saison sèche. Enjeu crucial pour une région de plus en plus affligée par la désertification, l'accès à l'énergie nous apparaît de première nécessité pour l'avancement du développement durable en Afrique de l'Ouest et au Bénin, notamment, où l'infrastructure énergétique est particulièrement pauvre...

Par ailleurs, nous espérons que cette recherche, forte d'une démarche inductive, puisse être utile à l'opérationnalisation de la théorie du cycle de vie des normes. Plus précisément, nous souhaitons avoir favorisé la connaissance des modalités de l'appropriation de la norme

de développement durable, ultime phase de son cycle de vie, dans le contexte d'une économie en développement. Ce faisant, nous avons pu constater l'influence prépondérante des impératifs économiques et financiers : cadre économique stable et compétitif, présence d'infrastructures adéquates, ressources financières et humaines suffisantes, pouvoir d'achat satisfaisant, etc. *C'est donc dire que la dimension économique demeure le principal moteur du développement, même à l'ère du développement durable.* Évidemment, un tel constat n'est pas sans remettre en cause le postulat d'un développement synergique, inhérent au concept de développement durable. Car, au regard des faits, la dimension économique apparaît comme le point de départ de toute politique environnementale efficace.

D'autre part, si Finnemore et Sikkink suggèrent que la viabilité de la norme dépend du dynamisme de ses entrepreneurs, nous savons maintenant que *l'implication soutenue de l'État constitue une condition sine qua non à la réalisation du développement durable dans une économie en développement.* À cet égard, l'État du Bénin a déjà déployé des efforts considérables en faveur de l'institutionnalisation de la norme. Toutefois, il lui appartient dorénavant de supporter l'action des intervenants du développement durable, à travers l'édification d'un cadre économique viable. Pour ce faire, il doit lui-même disposer d'une certaine légitimité d'intervention, longtemps effritée par les Programmes d'ajustement structurel (PAS). En effet, les investigateurs des PAS estiment que l'intervention de l'État contribue à déstabiliser la bonne marche du développement. Pourtant, quiconque porte une attention lucide à l'histoire du développement ne peut qu'admettre le rôle crucial joué par l'État. Lorsque l'historien Éric J. Hobsbawm analyse la période de l'Âge d'Or, c'est à juste titre qu'il démontre l'implication active de l'État dans l'essor des économies industrielles (Hobsbawm, 2000, p.356). Cette démonstration plaide en faveur de la réintégration de l'État dans la conduite du développement [durable].

À la lumière de la présente réflexion, il est justifié d'affirmer qu'à Cotonou, la norme de développement durable dépasse la simple rhétorique velléitaire. Plus qu'un calcul politique destiné à légitimer un modèle de développement en perte de crédibilité, la norme influence le comportement des acteurs de l'environnement, donne lieu à des initiatives originales. Mais celles-ci ne sauraient se diffuser sans l'édification d'une stratégie économique apte à en

assumer les exigences. En d'autres termes, le développement durable ne peut se réaliser sans une profonde réflexion sur les conditions nécessaires à l'avènement d'une économie durable, c'est-à-dire génératrice des ressources nécessaires à l'épanouissement des populations et à la protection de l'environnement. Sans une telle réflexion, les initiatives de développement durable ne peuvent qu'avoir un impact limité, dans le temps comme dans l'espace...

Or, suivant nos enquêtes, cette question semble généralement occultée, tant par l'État béninois que par les institutions internationales de développement. En effet, ces derniers s'en tiennent plutôt à une simple juxtaposition des préceptes de l'économie néolibérale et du développement durable, sans toutefois prendre en compte leur compatibilité. Certes, l'adhésion à la norme de développement durable peut suggérer une réelle volonté de résoudre les débâcles du développement. Mais à vrai dire, l'application des principes néolibéraux ne fait qu'exacerber les défaillances contre lesquelles le développement durable prétend livrer un combat, décidément interminable...

Tout compte fait, l'État béninois ne pourra concrétiser véritablement le développement durable que lorsqu'il fera preuve d'une sérieuse autocritique à l'égard de ses politiques économiques et s'engagera dans un franc débat avec ses partenaires financiers sur les conditionnalités de l'aide au développement et du service de la dette. En attendant, l'option néolibérale ne fait que retarder le déploiement d'un développement durable. Dépourvu des conditions économiques et des ressources nécessaires, la norme ne pénètre que très difficilement le quotidien des Cotonnois. Conséquemment, le développement durable ne demeure pour le moment qu'une réalité nettement sporadique...

RÉFÉRENCES

Entrevues

Agence Française de Développement (AFD). Témoignage sur les activités de l'AFD en matière de lutte contre la pollution de l'air à Cotonou, Rencontre avec Lisa-Marie Lampron et Lloyd Pasqualetti, à Cotonou, le 18 janvier 2007.

Centre Régional pour l'Eau Potable et l'Assainissement à faible coût (CREPA). Témoignage sur les activités de CREPA en matière d'assainissement à Cotonou, Rencontre avec Lisa-Marie Lampron et Lloyd Pasqualetti, à Cotonou, le 10 avril 2007.

CFAO-Motors Bénin. Témoignage sur les activités de CFAO-Motors Bénin en matière de lutte contre la pollution de l'air à Cotonou, Rencontre avec Lisa-Marie Lampron et Lloyd Pasqualetti, à Cotonou, le 16 février 2007.

Coordination des ONG de gestion des déchets solides ménagers et assainissement de Cotonou (COGEDA). Témoignages sur les activités de COGEDA en matière de gestion des DSM, Rencontre avec Lisa-Marie Lampron et Lloyd Pasqualetti, à Cotonou, les 01 décembre 2006 et 24 janvier 2007.

ECOSANTE. Témoignages sur les activités d'ECOSANTE en matière d'assainissement à Cotonou, Rencontre avec Lisa-Marie Lampron et Lloyd Pasqualetti, à Cotonou, le 9 mars 2007

EKVITA-Bénin. Témoignages sur les activités d'EKVITA-Bénin en matière de lutte contre la pollution de l'air à Cotonou, Rencontre avec Lisa-Marie Lampron et Lloyd Pasqualetti, à Cotonou, les 1^{er}, 2, 3 et 8 novembre 2006.

Formation à la Recherche en Santé au Travail (FORST). Témoignage sur les incidences de la pollution de l'air sur la santé humaine, Rencontre avec Lisa-Marie Lampron et Lloyd Pasqualetti, à Cotonou, le 29 mars 2007.

Maric de Cotonou, Direction des services techniques. Témoignage sur les activités de la DST en matière de pollution de l'air, Rencontre avec Lisa-Marie Lampron et Lloyd Pasqualetti, à Cotonou, le 29 janvier 2007a.

Mairie de Cotonou, Direction des services techniques. Témoignage sur les activités de la DST en matière de gestion des DSM, Rencontre avec Lisa-Marie Lampron et Lloyd Pasqualetti, à Cotonou, le 7 février 2007b.

Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature (MEPN). Témoignages sur les activités du MEPN en matière de lutte contre la pollution de l'air à Cotonou, Rencontre avec Lisa-Marie Lampron et Lloyd Pasqualetti, à Cotonou, les 12 décembre 2006 et 19 janvier 2007.

Organisation pour le Développement de l'Arrondissement de Sainte-Rita (ODASR). Témoignages sur les activités d'ODASR en matière d'environnement, Rencontre avec Lisa-Marie Lampron et Lloyd Pasqualetti, à Cotonou, les 5 février 2007 et 8 février 2007.

Oxfam-Québec. Témoignage sur les activités d'Oxfam-Québec en matière de gestion des DSM à Cotonou, Rencontre avec Lisa-Marie Lampron et Lloyd Pasqualetti, à Cotonou, le 5 décembre 2006.

Police Environnementale (PE). Témoignage sur les activités de la Police Environnementale en matière d'environnement, Rencontre avec Lisa-Marie Lampron et Lloyd Pasqualetti, à Cotonou, le 27 janvier 2007.

Société Industrielle d'Équipement et d'Assainissement Urbain (SIBEAU). Témoignage sur les activités de SIBEAU en matière de gestion des eaux usées à Cotonou, Rencontre avec Lisa-Marie Lampron et Lloyd Pasqualetti, à Cotonou, le 27 avril 2007.

Unité de Protection de l'Environnement (UPE). Témoignage sur les activités de l'UPE en matière d'environnement, Rencontre avec Lisa-Marie Lampron et Lloyd Pasqualetti, à Cotonou, le 2 février 2007.

Références documentaires et Internet

Adamon, Afize D. 1995. *Le renouveau démocratique au Bénin : la Conférence nationale des forces vives et la période de transition*. Paris : L'Harmattan, 223 p.

Adjobimey, Mènonli. 2006. « Niveau de la pollution atmosphérique à l'intérieur et à l'extérieur des maisons à Cotonou : impact sur l'appareil respiratoire des personnes exposées ». Thèse de doctorat, Cotonou, Université d'Abomey-Calavi, 93 p.

AETS. 2006. *Profil Environnemental du Bénin*. Cotonou : Commission Européenne, Bénin et République du Bénin, 101 p.

Aknin, Audrey, Géraldine Froger, Vincent Geronimi, Philippe Méral, et Patrick Schembri. 2002. « Environnement et développement. Quelques réflexions autour du concept de développement durable ». *Voir Martin et collaborateurs*. 2002. p. 51-71.

Akplogan, Sophie Ogoundele. 2002. « Gestion des déchets biomédicaux liquides au CNHU-HKM et à l'Hopital St-Luc de Cotonou », 2002,

Akplogan-Dossa, Huguette (comp.). 2006. *Bilan de la coopération pour le développement : cas de la République du Bénin* (Berne, 24 novembre 2006), s.l. : Social Watch Bénin, 13 p., [en ligne] http://www.alliancesud.ch/deutsch/files/T_EkAaAn.pdf.

Alagbé, Katédjoulé Landry. 2003. « Étude de la contribution des véhicules motorisés à deux roues utilisant l'essence à la pollution de l'air par l'émission de monoxyde de carbone (CO), des hydrocarbures imbrûlés (HC) et des oxydes d'azote (NOx) dans la ville de Cotonou ». Mémoire de DESS, Cotonou : Université d'Abomey-Calavi, 74 p.

Allagnon, Ignance. 2002. « Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté 2003-2005 ; Les grandes lignes de la stratégies », Cotonou : Gouvernement du Bénin, Commission Nationale pour le Développement et la Lutte contre la pauvreté, 5 p., [en ligne] http://www.gouv.bj/textes_rapports/rapports/pauvrete.php.

Assilamehoo, Emmanuel Junior. 2003. « Le processus d'élaboration du document stratégique de réduction de la pauvreté au Bénin ». *Afrique contemporaine*, vol. 208-2003 no 4 (hiver), pp. 31-45.

Assogba, Yao. 2000. « Gouvernance, économie sociale et développement durable en Afrique ». *Cahiers de la Chaire de recherche en développement communautaire*, Série Recherche no 16, 30 p.

Bako-Arifari, Nassirou. 2001. « La corruption au port de Cotonou : douaniers et intermédiaires ». *Politique Africaine*, no 83 (octobre), pp. 38-58, [en ligne] http://www.politique-africaine.com/numeros/083_SOM.HTM.

Bako Arifari, Nassirou, Adamou Moumouni et Jean-Pierre Olivier de Sardan. 2005. *La corruption dans la santé au Bénin et au Niger*. Laboratoire d'études et recherches sur les dynamiques sociales et le développement local (LASDEL), Études et Travaux no 40 (décembre), 19 p., [en ligne] <http://www.ird.ne/lasdel/pub/jpos-nb-am%20corruption%20.pdf>.

Beitone, Alain, Antoine Carzola, Christine Dollo et Anne-Mary Draï. 2001. *Dictionnaire des sciences économiques*. Paris : Armand Colin/VUEF, 445 p.

Bénin. 2003. *Rapport annuel la Coopération et le Développement*. Cotonou : Gouvernement du Bénin, 61 p., [en ligne]
http://www.gouv.bj/textes_rapports/rapports/rapport_coop_dev.php.

Bénin, Haut Conseil de la République du Bénin. 1990. « Loi no. 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin ». *Journal officiel de la République du Bénin*, Cotonou, 42 p., [en ligne] http://www.gouv.bj/doc_telecharges/la_constitution.pdf.

Benin, ministère Chargé du Plan, de la Prospective et du Développement (MCPDP), Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique (INSAE). 2003a. « Les principaux indicateurs économiques et financiers du Bénin », dans *Statistiques*, s.p. [en ligne]
<http://www.insae-bj.org/>.

Benin, ministère Chargé du Plan, de la Prospective et du Développement (MCPDP), Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique (INSAE). 2003b. *Troisième recensement général de la population et de l'habitation, février 2002 ; Indicateurs socio-démographiques*, Cotonou : Direction des Études Démographiques, 15 p., [en ligne]
<http://www.insae-bj.org/>.

Bénin, ministère Chargé du Plan, de la Prospective et du Développement (MCPDP), Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique (INSAE). 2003c. *Troisième recensement général de la population et de l'habitation, février 2002 ; Synthèse des analyses*, Cotonou : Direction des Études Démographiques, 47 p., [en ligne] <http://www.insae-bj.org/>.

Benin, ministère Chargé du Plan, de la Prospective et du Développement (MCPDP), Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique (INSAE). 2003d. *Troisième recensement général de la population et de l'habitation, février 2002 ; Synthèse des résultats*. Cotonou : Direction des Études Démographiques, 35 p., [en ligne] <http://www.insae-bj.org/>.

Bénin, ministère de la Santé Publique (MSP), Direction de l'Hygiène et de l'Assainissement à la Base (DHAB) et Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration Territoriale (MISAT), Circonscription Urbaine de Cotonou. 2000. *Programme Villes-Santé ; Plan d'action quinquennal 2001-2005, Ville de Cotonou*, Cotonou : OMS, 52 p.

Bénin, ministère de l'Environnement, de l'Habitat et l'Urbanisme (MEHU). 1993. *Plan d'Action Environnemental du Bénin ; Première version*. Cotonou : Gouvernement du Bénin, 101 p.

Bénin, ministère de l'Environnement, de l'Habitat et l'Urbanisme (MEHU). 1997. *Agenda 21 National du Bénin*, Cotonou : ABE, 210 p.

Bénin, ministère de l'Environnement, de l'Habitat et l'Urbanisme (MEHU), Agence Béninoise pour l'Environnement (ABE). 1999. *Inventaire et diagnostic pour la préparation du schéma directeur d'aménagement du littoral ; livre blanc*, s.l. : LIFAD, 290 p.

Bénin, ministère de l'Environnement, de l'Habitat et l'Urbanisme (MEHU), Agence Béninoise pour l'Environnement (ABE). 2002a. *Rapport Intégré sur l'État de l'Environnement au Bénin ; Version initiale*. Cotonou : ABE, 182 p.

Bénin, ministère de l'Environnement, de l'Habitat et l'Urbanisme (MEHU), Agence Béninoise pour l'Environnement (ABE). 2002b. *Répertoire des indicateurs environnementaux de développement durable et de compendium statistiques du Bénin ; version initiale*, Cotonou : ABE, 236 p.

Bénin, ministère de l'Environnement, de l'Habitat et l'Urbanisme (MEHU), Commission Nationale du Développement Durable (CNDD). 2001. *Forum des organisations non gouvernementales et des organisations communautaires de base sur la mise en œuvre de l'Agenda 21 ; Rapport général* (Cotonou, 5-6 septembre 2001), s.p.

Benin, ministère de l'Environnement, de l'Habitat et l'Urbanisme (MEHU), Direction de la Police Environnementale. s.d. *Rapport d'activités 2005 de la Police Environnementale de l'Atlantique et du Littoral au Bénin*. Cotonou, 44 p.

Bénin, ministère de l'Environnement, de l'Habitat et l'Urbanisme (MEHU) et Commission Européenne. 2005. *Revue du secteur urbain ; étude préparatoire ; rapport provisoire*. Cardiff : Bureau d'Etude Parsons Brinckerhoff Limited, 82 p.

Bénin, ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature (MEPN), Direction Générale de l'Environnement. 2007. *Rapport général de la journée de réflexion sur la Police Environnementale* (Cotonou, 22 janvier), 12 p.

Bénin, ministère du Développement, de l'Économie et des Finances (MDEF), Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique (INSAE). 2007. *Enquête Démographique et de Santé (EDSB) Benin 2006*. Cotonou. 37 p., [en ligne] <http://www.insae-bj.org/>

Bénin, Observatoire du Changement Social et PNUD Bénin. S.d. *Projet PSTA Bénin 2005-2006 ; Études d'Impacts sur la Pauvreté et le Social*, S.l., 9 p., [en ligne] http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEV/Resources/3177394-1168615404141/BENIN_LandReform.pdf.

Bénin, Présidence de la République du Bénin. 1999. *Loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin ; Loi no 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin*. Cotonou : Agence Béninoise pour l'Environnement, 66 p.

Boidin, Bruno. 2004. « Développement humain, développement durable et pays en développement : comment articuler et mesurer les différentes dimensions ? ». *Développement Durable et Territoires*, Dossier no 3, 21 p. [en ligne]
<http://developpementdurable.revues.org/document1120.html>.

Boni, Yayi. 2006. *Blog – Notes du président Yayi Boni*, 31 juillet, [en ligne]
http://benin.typepad.com/le_blognotes_de_yayi_boni/2006/07/index.html.

Bossou, Bertin D. 2003. « Analyse et esquisse cartographique de la contamination bactériologique de la nappe phréatique alimentant les puits traditionnels de la ville de Cotonou et sa banlieue ». Mémoire de DES, Cotonou, Université d'Abomey-Calavi, 82 p.

Cabinet ABC. 2003. *Évaluation des opérations de contrôle coercitif des gaz d'échappement organisées par le MEHU, dans le cadre de la lutte contre la pollution atmosphérique au Bénin*, sous la dir. de Christophe Dekpemou, Cotonou : ministère de l'Environnement, de l'Habitat et l'Urbanisme (MEHU), 37 p.

Centre de recherches pour le développement international (CRDI) et Unité d'Enseignement et de Recherche en Santé au Travail et Environnement (URESTE). 2006. *Projet écosystème et santé à travers le maraîchage à Cotonou*. Rapport no. 3, premier trimestre, 33 p.

Centre Régional pour l'Eau Potable et l'Assainissement à faible coût (CREPA). 2005. « Dissémination des résultats de la recherche et vulgarisation de l'approche ECOSAN ». *ECOSAN Info*, no 00 (mars), 4 p. [en ligne]
http://www.reseautrepa.org/content/download/361/2894/file/ECOSAN_Info%20N°00.pdf.

Centre Régional pour l'Eau Potable et l'Assainissement à faible coût (CREPA). 2007. « Présentation », « CREPA-Bénin », *Qui sommes-nous*, [en ligne]
<http://www.reseautrepa.org/page/309>.

Chouaïbou Mfenjou, Modeste. 2002. *L'Afrique à l'épreuve du développement durable*. Paris : L'Harmattan, 297 p.

COGEDA et Oxfam-Québec. 2005. *État de l'assainissement de la ville de Cotonou : Rapport sur la pré-collecte des déchets solides ménagers de la Ville de Cotonou*. Cotonou, 16 p.

Commission mondiale sur l'environnement et le développement (CMED), Bureau du secrétaire général. 1987. *Notre avenir à tous ; Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'ONU*. Nairobi : Oxford University Press [en ligne] http://fr.wikisource.org/wiki/Rapport_Brundtland.

Da Cunha, Antonio. 2004. « Le développement durable : une éthique du changement, un concept intégrateur, un principe d'action ». In *Le développement durable ; Un bilan multisectoriel provisoire*, sous la dir. de Joël Jakubec, Coll. « Stratégies énergétiques », Biosphère et Société, Genève : Georg, collection (SEBES), Genève, 2004, pp. 16-17.

Dagerskog, Linus. 2006. « Réutilisation des fèces et des urines hygiénisés en agriculture ». *ECOSAN Info*, no 06 (septembre), Centre Régional pour l'Eau Potable et l'Assainissement à faible coût (CREPA), p. 1- 4, [en ligne] http://www.reseaucrepa.org/content/download/853/7194/file/ECOSAN_Info%20%20N°06.pdf.

Dossou-Houessou, Abelle et Roch L. Mongbo. 2000. « Le secteur rural : L'héritage colonial et sa gestion jusqu'en 1990 ». Voir Hountondji. 2000.

Dossou-Yovo, Adrien, Émile Fiogbé et Euloge Ogouwale, *Rapport National sur l'Environnement Marin et Côtier du Bénin*, sous la direction de Kolawolé Sikirou Adam, Cotonou : CEDA, 2007, 68 p. [en ligne] http://unep.org/AbidjanConvention/docs/Rapport_PNUE_Draft_FINAL.pdf.

Dufault, Évelyne. 2000. *Diffusion des normes et intégration hémisphérique : Le Brésil et le développement durable*, no 12 (mars), Québec : Groupe d'études et de recherches en relations internationales, 109 p.

EKVITA-Bénin. 2008. *Projet de Promotion du Transport Fluvial au Bénin*. Cotonou, 4 p.

Esoh Elame, Joseph. 2004. *Interculturaliser le développement durable : Acte du colloque « Développement durable ; leçons et perspectives »* (Ouagadougou, 1-4 juin). Grenoble : Institut de Géographie Alpine, 9 p., [en ligne] <http://www.francophonie-durable.org/documents/colloque-ouaga-a1-esoh.pdf>.

Figuière, Catherine. 2006. « Sud, développement et développement durable : l'apport de l'économie politique », *VertigO*, vol. 7, no. 2 (septembre), p. 1-10, [en ligne] http://www.vertigo.uqam.ca/vol7no2/art6vol7no2/vertigovol7no2_figuiere.pdf.

Finnemore, Martha. 1996. « Norms, Culture, and World Politics : Insights from Sociology's Institutionalism ». *International Organization*, vol. 50, no. 2 (printemps), pp. 325- 347.

Finnemore, Martha et Kathryn Sikkink, « International Norm Dynamics and Political Change », *International Organization*, vol. 4, no. 52 (automne), 1998, pp. 887-917.

Fonds Monétaire International (FMI). 2007. *Perspectives économiques régionales : Afrique subsaharienne*, Washington : Service des publications, 130 p, [en ligne] <http://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2007/afr/fra/afrf.pdf>.

Fourmann, Emmanuel. 2002. « Situation macroéconomique du Bénin en 2002 ; Une économie épiphyte », *Publications Afrique de l'Ouest*, Cotonou : Agence Française de Développement, 102 p. [en ligne] <http://www.afd.fr/jahia/webdav/site/myjahiasite/users/administrateur/public/Etudes/Rapport-Benin-octobre-2002.pdf>.

France, Agence Française de Développement (AFD). S.d. « Bénin : Programme d'appui à l'agglomération de Cotonou », *Agence Française de Développement ; Activités*, s.p. [en ligne] <http://www.afd.fr/jahia/Jahia/home/pid/1543>.

France, Banque de France. 2007. « Les monographies économiques ; Bénin ». In *Rapport annuel de la Zone franc – 2006*, Paris, 288 p., [en ligne] http://www.banque-france.fr/fr/eurosys/zonefr/page2_2006.htm.

Gbodougbe, Désiré. 1996-2006. « Commercialisation du coton dans le septentrion : MCI doit et le gouvernement rembourse ». *Gouvernement du Bénin ; Actualités nationales*, [en ligne] http://www.gouv.bj/affiche_actualites1.php?numero_article=149.

Guay, Louis. 2004. « Introduction ; Le développement durable en contexte historique et cognitif ». Chap. In *Les enjeux et les défis du développement durable ; Connaître, décider, agir*, Saint-Nicolas : Presses de l'Université Laval, 370 p.

Hobsbawm, Éric J. 2000. *L'Âge des extrêmes ; Histoire du Court XXe Siècle*. Paris : Éditions Complexe, 807 p.

Houedete, Thomas. 2000. « Les politiques économiques ». Voir Hountondji. 2000. Hountondji, Paulin J. 2000. « Construire l'autosuffisance ; L'économie béninoise d'hier à demain », In *Économie et société au Bénin ; d'hier à demain*, Montréal/Paris : L'Harmattan, 264 p.

Hountondji, Paulin J. et collaborateurs. 2000. *Économie et société au Bénin ; d'hier à demain*. Montréal/Paris : L'Harmattan, 264 p.

Igué, John O. 1999. *Le Bénin et la mondialisation de l'économie ; Les limites de l'intégrisme du marché*. Paris : Karthala, 310 p.

- Klotz, Audie. 1995. « Norms Reconstituting Interests : Global Racial Equality and U.S. Sanctions Against South Africa ». *International Organization*, vol. 49, no. 3 (été), p. 451-478, [en ligne] <http://ideas.repec.org/a/tpr/intorg/v49y1995i3p451-78.html>.
- Klotz, Audie et Cecelia Lynch. 1999. « Le constructivisme dans la théorie des relations internationales ». *Critique internationale*, no. 2 (hiver), pp. 51-62, [en ligne] <http://www.cerisciencespo.com/publica/critique/article/ci02p51-62.pdf>.
- Kouchade, Melkior Ogouwolé. 2002. « Évaluation de la pollution organique et bactériologique due aux excréta, aux eaux usées et aux déchets solides dans la lagune de Cotonou ». Mémoire de DESS, Cotonou, Université d'Abomey-Calavi, 66 p.
- Laleye, Oladé Okumlola Moïse. 2003. *La décentralisation et le développement des territoires au Bénin*. Coll. « Administration et Aménagement du territoire » Paris : L'Harmattan, 327 p.
- Lallau, Benoît. 2004. « Pauvreté, durabilité et capacités de choix : Les paysans centrafricains peuvent-ils éviter le cercle vicieux ? ». *Développement Durable et Territoires*, dossier 3 (octobre), 20 p., [en ligne] <http://developpementdurable.revues.org/document1185.html>.
- Latouche, Serge. 1998. *L'autre Afrique ; Entre don et marché*. Paris : Albin Michel, 247 p.
- Martin, Jean-Yves, Guillaume Leroy et collaborateurs. 2002. *Développement durable ; Doctrines, pratiques, évaluations*. Paris : IRD, 344 p.
- Masson, Isabelle. 2002. « Constructivisme ». In *Relations internationales : Théories et concepts*, sous la dir. de Évelyne Dufault, F. Guillaume Dufour et Alex Macleod, p. 26-28, Outremont : Athéna, 2002, 239 p.
- Meuwly, Olivier. 1999. *Le développement durable ; critique d'une théorie politique*, Paris : L'Âge d'Homme, 156 p.
- Municipalité de Cotonou et Oxfam-Québec. 2004. *Guide pratique de gestion des déchets solides ménagers à Cotonou*. Cotonou, 66 p.
- Murphree, Marshall W. 2000. « « Ex Africa semper aliquid novi ? » ; Pour une nouvelle approche de la conservation ». In *Administrer l'environnement en Afrique ; Gestion communautaire, conservation et développement durable*, sous la dir. de Daniel Compagnon et François Constantin, Paris : Karthala ; Nairobi : Institut français de recherche en Afrique, 494 p.

Nobime, Épiphane. 2006. « Les nouveaux prix du carburant et du ciment, la suppression des contributions scolaires et de nouvelles nominations ». *L'autre quotidien* (Cotonou), 16 octobre, [en ligne] http://www.lautrequotidien.com/article.php?id_article=4331.

Nobime, Épiphane. 2007. « Le gouvernement veut interdire l'utilisation des motos à deux temps ». *Le Matinal* (Cotonou), 22 avril, p. 10.

Okounde, Jean-Eudes et Bernard Collignon. 2002. *Les entreprises de vidange mécanique des systèmes d'assainissement autonome dans les grandes villes africaines ; Étude de cas : Cotonou*. Abomey-Calavi : PS-EAU et PDM, 45 p.

Organisation des Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, Division du développement durable. 2002. *Sommet de Johannesburg 2002 ; Profil du Bénin*. New-York : Service des publications, 63 p. [en ligne] <http://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/wssd/benin.pdf>.

Organisation des Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, Division du développement durable. 2005. *Agenda 21*, New York : Service des publications, s.p. [en ligne] <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/french/action0.htm>.

Organisation Mondiale de la Santé (OMS), Bureau Régional pour l'Afrique. 2006a. « Country Health System Fact Sheet 2006 ; Benin ». *Profils Sanitaires des Pays*, Brazzaville : , 6 p., [en ligne] http://www.afro.who.int/home/countries/fact_sheets/benin.pdf.

Organisation Mondiale de la Santé (OMS). 2006b. *World Health Statistics 2006*. France : WHO Press, 16 p., [en ligne] <http://www.who.int/whosis/whostat2006/en/>.

Oxfam-Québec et Pierre Turcotte. 2007. Guide de mise en œuvre ; un modèle de gestion communautaire des déchets solides ménagers en Afrique de l'Ouest, Montréal : Groupe de recherche en administration publique et management international, 59 p. [en ligne] <http://www.oxfam.qc.ca/GDSM/index.asp>.

PANAPRESS. 1993. « Bénin : Le gouvernement définit un cadre institutionnel pour le coton ». *Jeune Afrique* (Paris), 8 mai, s.p. [en ligne] <http://www.sonapra.com/spip.php?article26>.

PopulationData.net. 2004. « Cotonou ». *Fiche pays ; Bénin*, [en ligne] http://www.populationdata.net/cartes/afrique/benin_cotonou.html.

Programme des Nations Unies pour le développement. 2007a. « Indicateurs de développement humain ». In *Rapport sur le développement humain 2007/2008*, Paris :

Éditions La Découverte, p. 229-354, [en ligne] <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008/chapters/french/>.

Programme des Nations Unies pour le développement. 2007b. « The human Development Index – going beyond income ». In *Human Development reports ; Statistics of the Human Development Report*, Paris : Éditions La Découverte, s.p., [en ligne] http://hdrstats.undp.org/countries/country_fact_sheets/cty_fs_BEN.html.

RecyConsult. 2008a. « Lagunage naturel », *Dictionnaire-Environnement*, [en ligne] http://www.dictionnaire-environnement.com/lagunage_naturel_ID1448.html.

RecyConsult. 2008b. « Sédimentation », *Dictionnaire-Environnement*, [en ligne] http://www.dictionnaire-environnement.com/sedimentation_ID411.html.

Rist, Gilbert. 2001. *Le développement; Histoire d'une croyance occidentale*. Coll. « Références inédites », Paris : Presses de Sciences Po, 442 p.

Sanny, Simbi. 2002. « Contribution à l'amélioration des rendements et de la qualité des cultures maraîchères (détection des biocontaminants et agents toxiques : Cas du périmètre maraîcher de Houéyiho à Cotonou) » Mémoire de DESS, Cotonou, Université d'Abomey-Calavi, 102 p.

Smouts, Marie-Claude. 2005. « Introduction ». In *Le développement durable ; Les termes du débat*, sous la dir. de Marie-Claude Smouts, Coll. « Compact ». Paris : Armand Colin, 289 p.

Stiglitz, Joseph E. 2006. *Un autre monde ; Contre la fascisme du marché*. Coll. « Le livre de poche », Paris : Fayard, 563 p.

Tidjani Alou, Mahaman. 2005. *La corruption dans la justice au Bénin, au Niger et au Sénégal*. Études et travaux no 39 (décembre 2005), Cotonou : Laboratoire d'études et recherches sur les dynamiques sociales et le développement local, 31 p., [en ligne] <http://www.ird.ne/lasdel/pub/39%20tidjani%20corruption%20justice.pdf>.

Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA). 2007a. *Grandes orientations de la Politique Commune d'Amélioration de l'Environnement (PCAE) : Rapport définitif*, p. 3-43, Ouagadougou : Hylea International – Polygone.

Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA). 2007b. « Le Bénin ». In *Grandes orientations de la Politique Commune d'Amélioration de l'Environnement (PCAE) : Annexe 2 – Informations sur les pays*, p. 3-43, Ouagadougou : Hyléa International – Polygone, 2007, 353 p.

Unité de Protection de l'Environnement (UPE). 2004. « Charte nationale sur la gouvernance environnementale au Bénin », *Défis de l'Environnement*, no. 001, p. 30-38.

Wauthier, Claude. 2006. « La vente du carburant de contrebande pénalise les distributeurs officiels » InfoPlus Gabon (Cotonou) 9 février 2006, [en ligne]
http://www.infosplusgabon.com/article.php3?id_article=155.

WordPress Entries. 2007. « Eau ». *ESSPERANS 2007* [en ligne]
<http://essperans.fr/blog/?p=91>.

APPENDICE A

CANEVAS D'ENTREVUE

A. Informations générales

- A.1 Quelle est votre fonction professionnelle ?
- A.2 Dans quel domaine d'activité œuvre votre structure ?
- A.3 Quel est le mandat principal de votre structure ?
- A.4 Quels sont les objectifs principaux de votre structure ?

B. Activités et réalisations

- B.1 Quelles sont les activités réalisées antérieurement par votre structure en matière de [suivant la problématique d'intervention] ?
- B.2 Quelles sont vos activités en cours de réalisation en matière de ... [suivant la problématique d'intervention] ?
- B.3 Quels sont les principaux obstacles rencontrés lors de la réalisation de vos activités ?
- B.4 Quels sont les éléments favorables à la réalisation de vos objectifs ?
- B.5 Quels sont vos projets à venir en matière de... [selon la problématique d'intervention]?
- B.6 S'il y a lieu, quels sont les partenaires principaux qui interviennent dans la réalisation de vos objectifs et vos activités ?

C. Contribution aux dimensions du développement durable

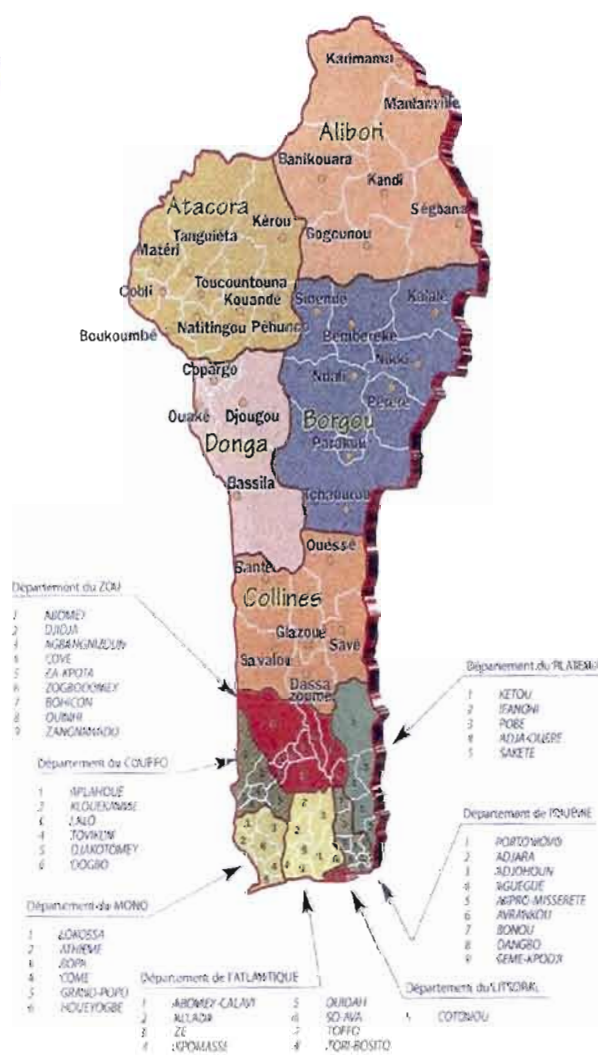
- C.1 S'il y a lieu, quelles sont les contributions de vos activités au volet social du développement durable ?
- C.2 S'il y a lieu, quelles sont les contributions de vos activités au volet économique du développement durable ?

APPENDICE B

FIGURE B.1 : LE BÉNIN

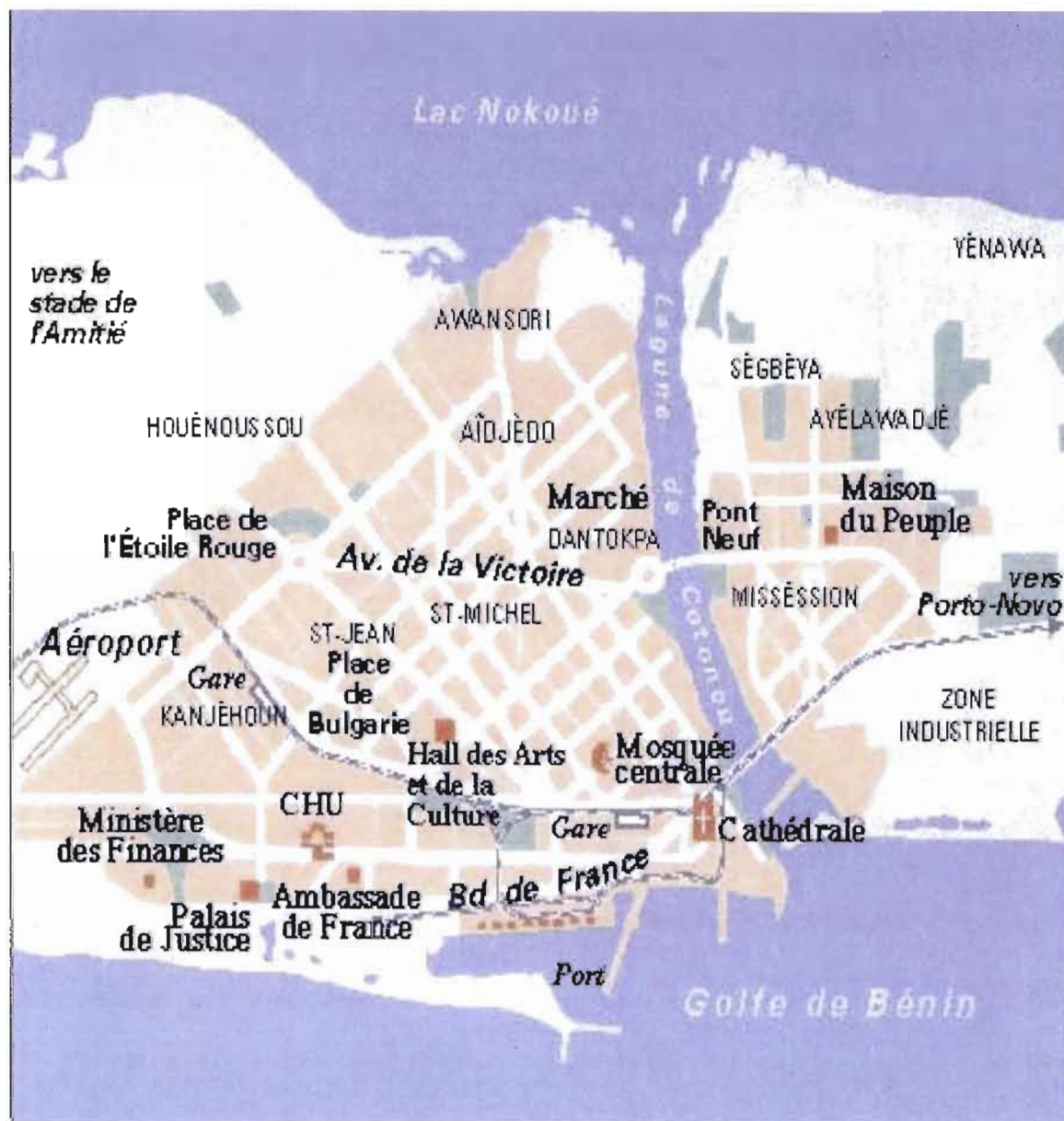
LE BÉNIN

12 départements
77 communes



Source : UEMOA, 2007b, p. 7

FIGURE B.2 : COTONOU



Source : PopulationData.net, 2002 à 2008, s.p.

FIGURE B.3 : LE GRAND COTONOU : COMMUNE DE COTONOU ET LES AGGLOMÉRATIONS AVOISINANTES

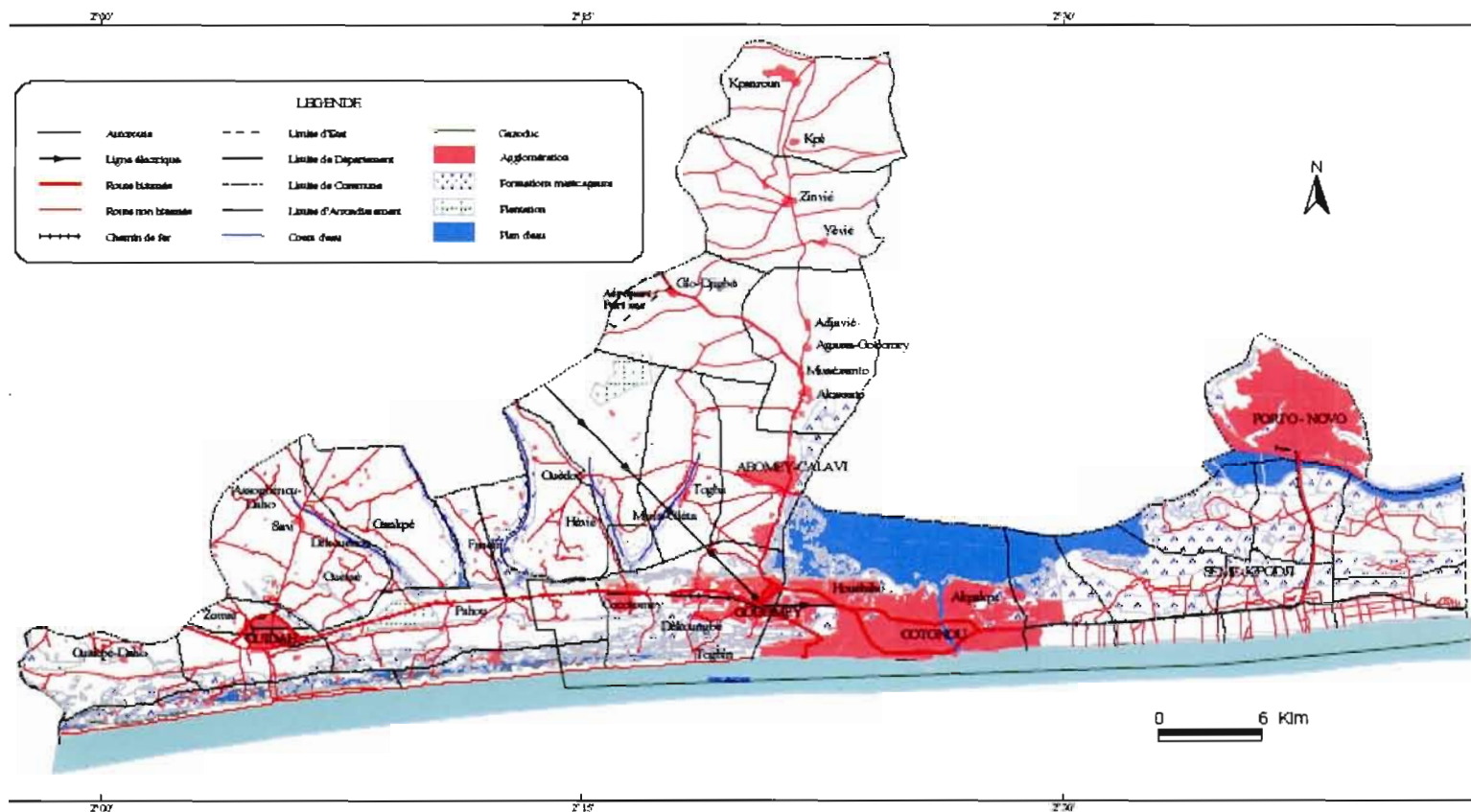


Figure : Schéma du Grand - Cotonou (Ouidah - Abomey-Calavi - Cotonou - Sèmè-Kpodji - Porto-Novo)

Source : MEHU et Commission européenne, 2005, p. 40